

REPORT OF THE

Auditor General of New Brunswick

Volume 1

1999

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

December 1999

ISSN 0382-1420



The Honourable Bev Harrison
Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the Auditor General Act I am submitting Volume 1 of my 1999 Report to the Legislative Assembly. Further, as required by article 13(1)(b), I am pleased to report that in carrying out my work I have received all the information and explanations required.

Respectfully submitted

Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Fredericton, N. B.
7 December 1999

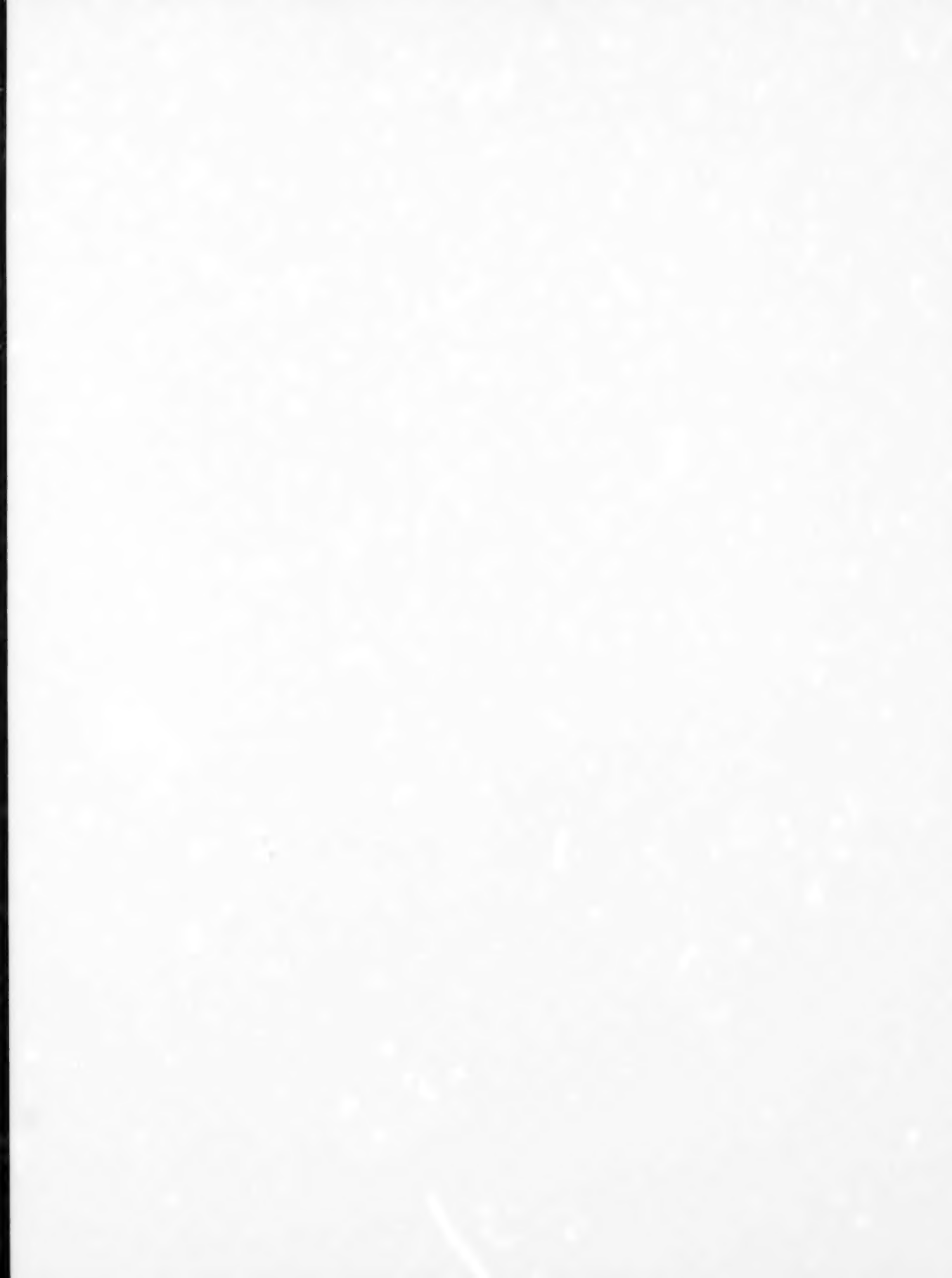


Table of Contents

Contents

Chapter 1 - Introductory Comments

Decision-making Process	3
Contract Administration and Leasing	5
Failure to Follow Legislation and Policies	6
Failure to Have Contracts Signed	6
Governance, Environment and Public Safety	7
Performance Measurement and Effectiveness Reporting	7
Opportunity for Public Accounts Committee	8
Our Office Performance	8
Acknowledgements	8

Chapter 2 - Department of the Environment - Tire Stewardship Program

Background	11
Scope	14
Results in Brief	14
Objective #1 - Planning and Implementation	15
Objective #2 - DOE's Oversight Role	18
Objective #3 - Protection of the Public	25

Chapter 3 - Department of Finance - Consumption Tax

Background	33
Scope	34
Results in Brief	35
Final Audit of Consumption Tax Accounts	36
Collection of Consumption Tax Accounts	40
Performance Information	46
Backlog of Accounts to be Written Off	48
Information for Future Action	49
General Concluding Comments on Collections	50

Chapter 4 - Department of Health and Community Services - Extra-Mural Hospital

Background	53
Scope	54
Results in Brief	55
The Decision-making Process	56
Conclusion	64

Contents

Chapter 5 - Fredericton-Moncton Highway

Background	67
Scope	68
Results in Brief	68
Detailed Findings	70
Conclusion	96
Appendix I - Fredericton-Moncton Highway Project Chronology	98

Chapter 6 - Performance Measurement and Effectiveness Reporting

Background	103
Scope	104
Results in Brief	104
First Value-for-Money Audits	104
First Government-Wide Study of Annual Reports	105
New Annual Report Policy	106
Value-for-Money Audits After Policy Implemented	107
Performance Indicators	108
Review of Annual Reports for 1997-98	110
The Role of the Annual Report	115

Chapter 7 - Contract Administration

Background	119
Scope	119
Results in Brief	121
General Observations	122
Family and Community Social Services (FCSS) Contracts	126
Janitorial Service Contracts	133

Chapter 8 - Leasing of Equipment

Background	139
Scope	141
Results in Brief	142
Compliance with Policy AD-6701	142
Accounting Considerations	157

Chapter 9 - Governance - New Brunswick Liquor Corporation

Background	167
Scope	168
Results in Brief	169
Detailed Findings	170

Contents

Chapter 10 - Regional Development Corporation - Economic Development Fund

Background	195
Scope	197
Results in Brief	197
Submission Requirements	197
Submission Guidelines	198
Approval Process	199
Monitoring	205
Conclusion	207

Chapter 11 - Follow-up on Prior Years' Audit Work

Background	211
Scope	211
Results in Brief	212
Department of Advanced Education and Labour	213
Department of Education	215
Department of Finance	216
Department of Health and Community Services	222
Department of Justice	225
Department of Natural Resources and Energy	230
Department of Supply and Services	233
Department of Transportation	235

Chapter 12 - Office of the Auditor General

Background	239
Office Role and Relevance	239
Performance Indicators	240
Financial Information	243
Staff Resources	244

Exhibit

Sections of the Auditor General Act relevant to the responsibilities of the Auditor General	247
--	-----

Chapter 1

Introductory Comments

Contents

Decision-making Process	3
Contract Administration and Leasing	5
Failure to Follow Legislation and Policies	6
Failure to Have Contracts Signed	6
Governance, Environment and Public Safety	7
Performance Measurement and Effectiveness Reporting	7
Opportunity for Public Accounts Committee	8
Our Office Performance	8
Acknowledgements	8

Introductory Comments

Decision-making Process

1.1 The Annual Report of the Auditor General normally includes comments on the Province's financial results, and, starting last year, a chapter on financial indicators. This year, due to the lateness in government closing the accounts for the year ended 31 March 1999, we were not able to include such comments in this volume. We intend to prepare a Volume 2, which will include financial observations, after the release of the Province's financial statements. We also plan to include in that volume the work we are finalizing on food service establishments and work in the Department of Transportation on the purchase of engineering services and the management of road construction materials inventory.

1.2 Every day decisions are made by government that affect the lives and welfare of New Brunswickers. Decisions are made on public policy issues, operational programming and on administrative matters which have a bearing on how taxpayers' money is spent. Taxpayers in general, and Members of the Legislative Assembly in particular, share a common goal in ensuring that all such decisions are the best ones that could have been made after a careful consideration of alternatives. It is important that decisions and the process that led to them are defensible and readily explained. As Auditor General, I am interested in the decision-making process because of my mandate to ensure that taxpayers' money is being spent with due regard to economy and efficiency. A good decision-making process that delivers good decisions on policies, programs and procedures will go a long way in ensuring the objectives of economy and efficiency are met.

1.3 It is important that a rigorous process be followed to ensure that government makes the best decisions possible, and is accountable for them. Decisions should only be made after a careful consideration of alternatives. Alternatives should only be identified after there has been a clear understanding of the issue being addressed. And, finally, all decision makers, at whatever level, should be given the best information possible. Only then should a decision be made.

1.4 How are decisions made in government? Are they made only after professional staff has been given time to analyze options and bring forward an appropriate recommendation? Or are they made at a high level without the benefit of professional analysis and advice? Are solutions developed before there is a definition of the problem? Or is the problem clearly identified and understood before solutions are identified?

1.5 One theme of our work this year was to acquire an insight into the decision-making process in government. A number of the projects that we are reporting on this year were undertaken with this in mind. We looked at how the decision was made to integrate the Extra-Mural Hospital with the eight regional hospital corporations. We examined the process followed by the Regional Development Corporation in deciding which projects are to receive funding from the Economic Development Fund. Our work on the Fredericton-Moncton highway focused on the government's decision to select the public-private partnership approach to undertake this project. In addition, we examined the quality of the analysis performed in support of decisions to buy or lease various pieces of equipment. And we also examined the government's decision-making process to implement the Tire Stewardship Program.

1.6 We found the implementation of the Tire Stewardship Program to be an example of a good decision-making process. The problem had been clearly identified, alternatives were considered and the process was well documented.

1.7 The other projects which we looked at revealed some shortcomings, which led us to conclude that there is opportunity for improvement. For instance, the objective behind the decision to merge the Extra-Mural Hospital with the eight regional hospital corporations was not clear. Was the reason to save money or was it to improve the continuity of health care? While either reason may be valid, depending on the one selected, different solutions might be developed. Alternatives to save money might differ from alternatives to improve the continuity of care. In the case of this particular decision, we noted that no alternatives were considered; the decision was simply to accept or reject the decision to merge.

1.8 In the case of the Fredericton-Moncton highway, we noted that certain government objectives were key in the process that led to the selection of the public-private partnership approach to development. For instance, the objective of avoiding an increase in provincial debt ruled out the possibility of government using its own borrowing power and its own favourable financing rate in pursuing this project. We believe that the selection of this objective and the other government objectives that had a bearing on the project were in themselves the result of various decisions. For the most part we found that these decisions were made at the ministerial level and we were unable to find any documentary evidence or analysis for the objectives chosen.

1.9 The Board of Management makes all decisions with respect to which projects receive funding from the Economic Development Fund, that is administered by the Regional Development Corporation. We found the role of staff and directors of the Regional Development Corporation, and the Office of the Premier, confusing from an

accountability standpoint and we believe significant improvements could be made in the information given to the decision-makers.

1.10 Our work in the area of leasing versus purchasing of equipment revealed that in some instances there was no supporting analysis for the decision. And in others the quality of the analysis could be improved.

1.11 During our work we were pleased to see a publication titled *Procedures Manual for Executive Council Documents*, which sets out the procedures to be followed to ensure decisions "are based on a complete knowledge of the circumstances that necessitate a decision and of the effect of the recommended action." While the Manual only applies to decisions made by the Executive Council and its Committees, we recommend that the principles be applied to all decisions in government. One area where we feel the guidance could be strengthened is with respect to the identification and analysis of alternative solutions to the issue being addressed.

Contract Administration and Leasing

1.12 This year we undertook two projects which crossed departmental lines. One was contract administration and the other was the decision-making process related to leasing or buying equipment. Both projects examined the experience in a number of departments with our objective being to draw conclusions that may be beneficial to all departments and not just the ones we reviewed.

1.13 We believe the review of contract administration was relevant because more and more government services are being delivered by contracting out to the private sector. What we found was that there was not always a registry that listed the contracts in existence. We believe such a registry, that should include key financial and non-financial information, would greatly facilitate monitoring to ensure that government got what was contracted for, at the time and price agreed. We were very pleased with the positive response received from the Departments of Health and Community Services and Supply and Services in connection with our recommendations. We recommend that Board of Management ensure our recommendations are applied to all government departments.

1.14 We examined leasing decisions because we were interested in seeing if government was receiving value for money. Our conclusion is that it was not. What we found was that a government policy called "Present Value Analysis of Expenditure Decisions", which if followed should have resulted in better decisions being made, was either not followed or followed improperly. What was most disturbing however is that in a number of cases the explanation departments provided for not following the policy related to balanced budget legislation. In other words, more expensive decisions may have been made due to the objective of having a balanced budget.

Failure to Follow Legislation and Policies

1.15 As a result of this work we made a number of recommendations to the specific departments we audited. We recommend that Board of Management ensure that all departments follow these recommendations. We also recommend that the Board of Management put in place mechanisms (either policies, directives or guidance) that will ensure all departments are making decisions on the basis of good value for money.

1.16 Last year I expressed a concern over the fact that legislation and government policy was not always being followed. There are more examples this year.

1.17 In regards to legislation, the New Brunswick Liquor Corporation Act requires the Board of Directors to appoint the General Manager (CEO), subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council. Instead, the Lieutenant Governor in Council on its own has made the appointment. The Financial Administration Act requires that all government contracts be submitted to the Comptroller, but this is not happening. Our third example relates to the Tire Stewardship Regulation under the Clean Environment Act. We observed that the Tire Stewardship Board was not in compliance with the annual report section of the regulation.

1.18 With respect to policies not being followed, we noted that a number of leases were improperly classified, in violation of the government's policy "Classification of Expenditures." Also the policy to be followed in making lease versus buy decisions has, as indicated earlier, not been followed. And our work on the collection of consumption tax accounts pointed out that some uncollectable accounts were not being written off promptly. This too is a violation of the government's policy.

1.19 I believe that following legislation and policy is a fundamental issue. Legislators and policy makers must have the confidence that their wishes are being fulfilled. If the legislation or policy is no longer appropriate then it should be changed, but until it is changed it must be followed. In this regard we recommend that the government take the necessary steps to ensure that all legislation and policies are followed.

Failure to Have Contracts Signed

1.20 In my Report for the past two years I have commented on the failure of government to have contracts signed before goods or services are received. This year we found further examples of this happening. In the Department of Health and Community Services we examined fourteen Family and Community Social Services contracts and none of them were signed prior to the services being provided. This is another fundamental issue, not only to ensure that the government's position is clearly protected, but also to ensure there is proper authority to make expenditures.

Governance, Environment and Public Safety

1.21 For the past few years we have been doing some work in three topical areas: corporate governance, the environment and public safety. In this Report you will find a chapter on the New Brunswick Liquor Corporation. This continues our examination of corporate governance. The Tire Stewardship Program was our environmental project and it can be found in chapter 2. Our public safety project was a review of the inspection of food service establishments. This work is not complete and will appear in Volume 2 of our 1999 Report.

Performance Measurement and Effectiveness Reporting

1.22 This year we undertook a review of the progress made by the province over the past ten years in the areas of performance measurement and effectiveness reporting. We also reviewed the 1997-98 annual reports of government departments, in order to determine the level of compliance with government policy. The results of this work can be seen in chapter 6. One of the observations made as a result of this work is that the performance measurement system is improving each year, and we are now seeing questions and discussion on performance measurement during meetings of the Public Accounts Committee. The future of accountability in government lies in this area of performance measurement.

1.23 We encourage departments to continue to develop performance indicators that clearly relate to program objectives, and to objectively comment on the reasons why indicators have or have not been met. This initiative, however, needs more attention and I believe this could be given by the Public Accounts Committee.

1.24 Each year departments are required to table annual reports by 1 November, which provide performance measurement information on the previous fiscal year. The Public Accounts Committee would have a very positive impact on the process if public meetings of the Committee were scheduled shortly after the reporting deadline. It would also be very beneficial if the annual reports and the performance measurement information were given more attention by committee members in their lines of enquiry with the departments. We have already seen some examples of excellent lines of questioning by members in this regard, and we encourage their further development.

1.25 At the present time only departments are subject to the performance measurement initiative of government. Crown agencies have been excluded. Furthermore, there are no government wide goals and related performance measures issued in a "corporate level" report.

1.26 We would encourage government to bring Crown agencies into the performance measurement initiative and to establish government wide goals that reflect the highest priority items for government and New Brunswickers. It would then be appropriate for the government to issue an annual report, in addition to departmental ones, which would comment on the progress made in achieving the government wide goals.

Opportunity for Public Accounts Committee

1.27 Throughout our work we make recommendations as a result of our findings. These recommendations are found in the various chapters of this Report. Also we follow up on recommendations from previous years to see if they have been accepted and more importantly if they have been implemented. The results of our work in this area can be found in chapter 11. We could always use more support for our recommendations and in this regard I believe there is a proactive role that could be played by the Public Accounts Committee. From time to time recommendations are made that are directed towards the government as opposed to a particular department. In this opening chapter there are a number of examples of such recommendations. It would be very helpful, and I believe most appropriate, for the Committee to consider endorsing and supporting these types of recommendations.

Our Office Performance

1.28 During our work on performance measurement and effectiveness reporting we were certainly reminded of our own responsibility in this area, because we too must be efficient and accountable. Chapter 12 represents our annual accountability report, which we believe is in compliance with the government's annual report policy. There we report on our goals, performance indicators and results. I am pleased with the results on six of our indicators but strongly believe that we can do a better job on timeliness of our audits and on performing work within budget. While I am not satisfied with our performance in these two areas, I can certainly use our experience as an example of the value in having performance indicators. By having them, we as an Office have identified two areas where improvement can be made, something that may not have happened without them. We look forward to reporting next year with better results in these two areas.

Acknowledgements

1.29 During the year we met on a number of occasions with the Public Accounts Committee and the Crown Corporations Committee. In addition we were invited to participate in orientation sessions for the new Members of the Legislative Assembly and new committee members. We are most appreciative of these opportunities because we firmly believe that our contribution to the Legislative Assembly and New Brunswickers will be most effective by working closely with these committees.

1.30 Although it is my honour to submit this Report, I am indebted once again to the staff members in my Office who worked so hard and diligently to make it possible.



Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Chapter 2

Department of the Environment Tire Stewardship Program

Contents

Background	11
Scope	14
Results in Brief	14
Objective #1 - Planning and Implementation	15
Objective #2 - DOE's Oversight Role	18
Objective #3 - Protection of the Public	25

Department of the Environment Tire Stewardship Program

Background

2.1 The fire at the tire dump in Hagersville, Ontario, in February 1990 drew attention to the environmental hazards of waste tires. It was immediately evident that when stored in large quantity, they present a potential catastrophic fire hazard. In addition to the fire hazard, water that collects in the tires is a breeding ground for insects and when tires are buried whole, the frost action brings them back to the surface creating problems for landfill management. The cost for managing a used tire in a responsible manner (i.e. recovering and recycling it) usually exceeds the value of the recyclable material. As a consequence, used tires ended up at dumps and landfills, or were stockpiled by someone in the hope that they would someday become profitable. Burying them, either shredded or whole, took up space and shortened the life expectancy of the landfill. Used tires do not degrade.

2.2 In 1992 the Province provided funding through the Environmental Trust Fund to the Fredericton Region Solid Waste Commission for the purchase of a transportable tire shredder. The shredder was available to other solid waste commissions on a cost recovery basis. While the shredder appeared to resolve the immediate environmental risks, it did not resolve the larger issue of long term environmental management of used tires. The Department of the Environment (DOE) viewed this as an interim step to resolve immediate hazards. In addition tire shredding is a step that is required for most forms of used tire recycling. Consequently, the tire shredder was consistent with a more comprehensive tire management strategy.

2.3 The need for a tire-recycling program was also highlighted in the 1993 Atlantic Provinces Special Wastes (APSW) Committee report. The Atlantic Provinces Ministers of the Environment established this Committee. The Committee chair was a DOE employee. The Committee targeted tires as a special waste that demanded appropriate management. It also recognized that the management of tires would not be assumed by the private sector without economic incentives, since the cost of

collecting and recycling exceeds the value of the recyclable material in used tires.

2.4 The basic premise put forward for managing used tires was "stewardship". The Committee believed the industry that produces the tires should assume responsibility for managing them throughout their lifecycle. The cost for managing the used tire becomes "internalized" (i.e. the cost for waste management gets treated in the same manner as the cost for raw materials, labour and capital that go into making the tire). Costs are borne by industry which in turn passes them on to the consumer of the tires. Internalizing costs results in the user paying for the full cost of the product.

2.5 Several other industry sectors have recognized their responsibility for stewardship of their products and have started to act on that recognition. Chemical producers were some of the first, and more recently grocery product manufacturers have begun to take responsibility for their packaging. The Beverage Container Act is an example of industry stewardship functioning in this Province. Stewardship embodies the broadly accepted "polluter pays" principle.

2.6 The APSW Committee developed a proposal based on industry stewardship and invited industry stakeholders to participate in the development of the program. In November 1994 the Committee issued a call for expression of interest for managing scrap tires in the Atlantic region. From the response, it was determined that a processor/recycler could be found. However, after a number of months New Brunswick decided regional co-operation was moving rather slowly. DOE decided to focus on a provincial initiative.

2.7 To ensure appropriate management, the Committee recommended a co-ordinated recycling program based on the stewardship model. The New Brunswick Tire Stewardship Board (The Board) was established to administer the tire stewardship program in New Brunswick, effective 1 October 1996.

2.8 The New Brunswick Tire Stewardship Board is a not-for-profit organization and its principal business activity is overseeing the collection and recycling of used tires on behalf of the Minister of the Environment for the Province of New Brunswick. New Brunswick was the sixth province in Canada to introduce a tire stewardship program.

2.9 The primary objective of the program, as stated by DOE, is to ensure that scrap tires generated in the Province are disposed of in a manner that does not negatively impact on the environment. A secondary objective is that the management of scrap tires generates economic activity by optimizing the resource value of the material in the tires.

Tires included in the program

2.10 The program covers all new passenger car tires, light and medium truck (road transport) tires as well as tires for motorcycles, recreational vehicles, trailers and agricultural equipment. The tires for all of these vehicles are covered whether they were sold as original equipment when the vehicle was new or as replacement tires.

2.11 The vast majority of the tires attract a \$3.00 levy at the time of sale.¹ This levy is broken down in three distinct portions. The Board retains \$0.50 to cover the costs of administering the program. Of the remaining \$2.50, the Board remits \$1.25 to the recycler for each scrap tire collected. An additional \$1.25 per tire is payable to the recycler once the products containing the recycled material are sold.

Operation of the Board

2.12 The Board's Mission Statement is as follows:

The Mission is to administer with quality and care, a recycling program for tires in accordance with the Clean Environment Act.

2.13 The Board is charged with operating the program on a revenue neutral basis year to year. It must collect enough revenue from the levy to cover the costs to manage tires sold after 1 October 1996, and to pay for the administration of the program. In addition, the Board has the intention to deal with at least a portion of the tires that were in stockpiles at the commencement of the program, as financial resources permit.

2.14 Among the Board's ongoing operational responsibilities are the identification and registration of tire retailers, suppliers and manufacturers, and the monitoring of new tire sales figures. The Board sees itself as working in partnership with the contracted tire recycler to ensure an efficient and successful program.

2.15 In a more strategic sense, the Board sees itself with a role in supporting the production of value-added products made from recycled scrap tires and in the stimulation of the economy through job creation. The Board wants to remain accountable to its stakeholders while educating them about the programs delivered. Stakeholders are broadly defined as the public, retailers, industry, consumer groups and the government.

Used tire recycler

2.16 The Tire Recycling Atlantic Canada Corporation (TRACC) was chosen by a competitive tender to recycle the used tires in the Province. TRACC's contract is with the Board and expires on 31 December 2001. TRACC's mandate in New Brunswick is to operate all the components of scrap tire management: collection and storage; shredding; crumbing; and finally, manufacturing value-added products. In addition, TRACC has its own internal mission, which is to maximize employment

1. Tires with a rim size greater than 17 inches and less than 24.5 inches have a \$9.00 levy added at the time of sale.

opportunities in the Minto area. As of 31 March 1999, the employment level in Minto was approximately 50 full-time positions. Additionally, there are approximately 10-12 truckers employed throughout the Province in the tire collection phase.

Scope

2.17 Our scope included both the planning for and implementation of the Tire Stewardship Program, and the operation of the program up to 31 March 1999. In addition to extensive documentation review, we conducted interviews with several employees of DOE, with the staff and the Chairman of the Board, and with several employees of the Fire Marshall's Office. We also toured the TRACC plant and interviewed the CEO.

2.18 In carrying out our work, we developed the following three audit objectives:

- to determine if the Tire Stewardship Program was established in a well planned, timely and co-ordinated fashion in accordance with DOE's strategic direction;
- to determine if DOE is overseeing the management of the Tire Stewardship Program in accordance with the legislation and regulation; and
- to determine if DOE and any other appropriate government agencies are ensuring the public is adequately protected from danger of tire fires and that appropriate contingency plans are in place to deal with the related disaster issues.

Results in Brief

2.19 The Tire Stewardship Program was established in a well planned, timely and co-ordinated fashion in accordance with DOE's strategic direction.

2.20 We noted that at least two significant private tire stockpiles remain in the Province. We recommended DOE and the Board develop a timed action plan to clean up all remaining tire stockpiles.

2.21 We noted there is no contingency plan in place to ensure the public is adequately protected from the danger of tire fires. We recommended DOE require that a "Contingency Plan" be added to the requirements to operate the scrap tire storage yard.

2.22 The Board's liability for accrued processing fees continues to grow. And it seems to represent a much higher number of tires than are actually on site. We recommended the Board initiate a study to analyze issues surrounding the growing liability for accrued processing fees.

2.23 Although both DOE and the Fire Marshall appear to have responsibilities for monitoring and inspection of the TRACC facility, there is no memorandum of understanding or other such

co-ordinating mechanism between these two government organizations. Our interest is in ensuring that inspections are co-ordinated and that all key responsibility areas are addressed. Therefore, we made recommendations on the need for DOE and the Fire Marshall to improve the planning and co-ordination of inspections.

2.24 The Board's Management Plan and Annual Report are not in compliance with the regulations.

Objective #1 – Planning and Implementation

2.25 Our first objective was to “*determine if the Tire Stewardship Program was established in a well planned, timely and co-ordinated fashion in accordance with DOE's strategic direction.*”

2.26 We had three audit criteria under this objective. The first examined various aspects of the decision-making process employed by DOE. It reads:

The decision-making process should include the following steps:

- *identify the key issues for consideration;*
- *determine the departmental and government strategic directions with regard to these issues;*
- *develop a proposed solution by selection from reasonable alternatives;*
- *appropriately document and authorize the decision; and*
- *prepare an implementation plan.*

Planning

2.27 Overall we found DOE strong in the planning process that led to the creation of the Board and the Tire Stewardship Program. We were pleased that the process appeared to be well documented, helping us to make our assessment. In our Background, we mentioned that DOE identified the need for tire recycling as early as 1992. The APSW Committee, which was chaired by a DOE employee, identified four possible wastes for inter-provincial initiatives: used batteries, biomedical waste, used oil and used tires. The APSW Committee decided to concentrate on used tires proposing a regional approach.

2.28 The Committee decided there were used tires everywhere that required recycling. They also determined a long-term management plan was required for product stewardship.

2.29 The DOE Strategic Plan dated 16 September 1991 had the following strategic objective:

To ensure that Provincial regulations and policies require that proponents assume full lifecycle responsibility for the environmental impacts of their actions.

2.30 In 1992 the Premiers' Round Table on the Environment and the Economy prepared a "Plan for Action" with 38 recommendations directed towards sustainable development. The Province has continued to monitor its progress on the 38 recommendations showing the Plan's strategic importance. One recommendation discussed the concept of life cycle management noting "there should be responsibility for products and packaging from cradle to grave – and back to cradle through recycling." This idea certainly fits the approach DOE adopted concerning the Board. In 1993 the Policy and Priorities Committee of Cabinet also authorized DOE to initiate consultation with industry on a long-term management strategy based on product stewardship. This strategy of industry stewardship is also consistent with the *Beverage Container Act* (BCA) waste management principles. We reported on the BCA in our 1994 Report.

2.31 We were pleased to see that DOE developed a proposed solution by selecting from reasonable alternatives. An August 1994 document reviewed existing programs and developed four design questions from alternative models of scrap tire economic instruments. DOE developed a program using the information in the August 1994 document.

2.32 We reviewed a summary of the minutes of the various meetings of the APSW Committee. These minutes are a chronological history of events that led up to the final Memorandum to Cabinet. In addition, we reviewed a detailed planning document prepared by DOE in the Spring of 1996. By examining the documentation that led up to the Memorandum, and the subsequent regulation which established the Board and the Tire Stewardship Program, it is clear that the decision was appropriately documented and authorized. DOE told us they went to Cabinet four or five times before a program was approved.

2.33 Our discussion in the previous paragraphs shows DOE had systematically prepared for the implementation of the Board and its mandate. There was also a selection process DOE and the Department of Economic Development, Tourism and Culture used to determine the successful recycler/processor. This selection process was finalized by a contract with TRACC.

2.34 In our opinion DOE met the first criterion. DOE exhibited a thorough and well documented planning process.

Implementation

2.35 Our second criterion said "*Implementation should occur on a timely and co-ordinated basis in accordance with the approved plan.*"

2.36 To a large extent, we believe this occurred, although there have been some concerns about delays in the processing. We have discussed the process that led up to the submission to the Policy and Priorities Committee of Cabinet. This process culminated in the governing authority called the *New Brunswick Regulation 96-82* under *The Clean Environment Act*.

2.37 TRACC started collecting the used tires within the time frame provided in the legislation and regulation. However, the recycler was penalized under the contract in March 1997 for a delay in recycling the used tires. It was April of 1998 before any significant amount of recycling took place. Overall, recycling was slow compared to the original intention of the Board.

2.38 Because of this delay in recycling, we believe this criterion was only partially met by DOE.

Evaluation

2.39 With any major new program, we believe that after an appropriate period of time following implementation, the results should be evaluated and necessary changes should be made to the program. This principle then became our third criterion.

2.40 We are convinced there has been ongoing discussion and observation of this program. However, it is too early for a formal program evaluation so we are not making a conclusion on the third criterion at this time. As at 31 March 1999, this program had been in operation approximately two and one half years.

2.41 We do note, however, that DOE made some minor changes to Regulation 96-82 in March 1999. In addition, the TRACC contract was re-assigned from DOE to the Board in March 1998. Very early in the operation of the Board, the need to change compliance from the Canadian Council of Ministers of the Environment guidelines to the National Fire Code of Canada guidelines was recognized. These factors speak to ongoing monitoring of the program and a willingness to change and improve the program as required.

2.42 During our work, we observed a significant issue that should probably be included in a formal review of the program. That issue is what to do about stockpiles of tires that developed prior to the program commencing on 1 October 1996. DOE informed us that the Board has completed a clean up of all tires stockpiled at the regional landfills. Also a number of old village dumps were cleared of tires. However, we noted that one private stockpile of over 100,000 tires still exists in the Province. In addition another stockpile estimated at 6,000 tires is being monitored by DOE.

Recommendation

2.43 We recommended DOE and the Board develop a timed action plan to clean up all remaining tire stockpiles.

Departmental response

2.44 The Minister will request that the Board develop a plan in cooperation with the Department to address the removal of the remaining scrap tire stockpiles. The plan, with an implementation schedule, will be developed by January 3, 2000.

Objective #2 - DOE's Oversight Role

2.45 Our second objective relates to the ongoing oversight role of DOE for the Tire Stewardship Program. It reads as follows:

To determine if DOE is overseeing the management of Tire Stewardship Program in accordance with the Legislation and Regulation.

2.46 We developed six criteria to assist us under this objective. They relate to key aspects of the regulation which are:

- the need for a management plan;
- the need to monitor progress against the plan;
- registration and inspection;
- monitoring the after-market;
- reporting on effectiveness; and
- analyzing the fee structure.

Management plan required

2.47 Section 12(1) of the regulation states:

The Board shall, before January 1, 1997, and before the first day of January in every second year following that date

(a) adopt a management plan in the form, and containing the information, required by the Minister for the implementation of the Board's responsibilities under the Act and this Regulation for the two year period beginning on the first day of the fiscal year following its adoption, and

(b) submit the management plan to the Minister for approval

2.48 Our related criterion read that "DOE should ensure that the Stewardship Board has an appropriate management plan in place."

2.49 The Board's original Business Management Plan (Plan) was dated 27 March 1997. This Plan was an excellent starting point for our audit. According to the regulations, another plan was due on 1 January 1999. We were assured that the Board was working on this second plan. However, it had not been completed by the time our fieldwork finished, at approximately the end of May 1999. Therefore, we concluded the criterion was partially met.

Recommendation

2.50 We recommended DOE ensure the Board finalizes and submits the Plan as soon as possible.

Departmental response

2.51 *The Management Plan is expected within [the first week of October].*

Monitoring the plan

2.52 The second criterion is directly related to the first. Once an appropriate management plan is in place, it is important that DOE have mechanisms to ensure that the plan is carried out. Based on this perspective, we developed the following criterion:

DOE should ensure the Stewardship Board regularly monitors results of TRACC in comparison to the Management Plan and reports the results to DOE.

2.53 Our discussions with the Board indicated there is regular phone contact between the Board and DOE. The same contact exists between the Board and TRACC. Part of this contact between the Board and TRACC would involve interpretation of certain clauses of the contract. TRACC submits to the Board and to DOE a weekly list of the tire stockpile activity. We noted items in the Board minutes that also indicated regular monitoring of TRACC. The Chairman of the Board is an employee of DOE further contributing to effective communication. Overall, there are several indicators of regular monitoring of TRACC and communication with DOE.

2.54 DOE noted to us that the annual report of the Board is intended to play a significant role in the reporting of results in comparison to the management plan. As the program matures, DOE expects the annual report and the management plan to be the keys to any oversight role it might have. We have commented in more detail on both the management plan and the annual report in other sections of this chapter.

2.55 In our review of documentation at the Board, it was evident that staff did not routinely document the phone calls and visits to the TRACC site. Given this, it is impossible for us to verify the actual extent of the monitoring of TRACC's results in comparison to the management plan. We concluded that the criterion was only partially met.

2.56 We have discussed this issue with DOE and have noted it may be prudent for the Board to improve its documentation as part of its standard systems and practices. This would help DOE in more formal monitoring of section 13 of Regulation 96-82. This states that: *"The Board shall ensure that an original or amended management plan, as approved by the Minister, is implemented in accordance with its intent."*

Recommendation

2.57 We therefore recommended that DOE explore the possibility of requiring the Board to provide more documentation of the monitoring function.

Departmental response

2.58 *The Department is represented on the Board and its member is regularly appraised by the Board staff of the results of the monitoring of the contract between the Board and TRACC. The Department is satisfied*

that the Board is fulfilling its mandate as it relates to TRACC but will appraise the Board of your recommendation and will urge the Board to maintain adequate documentation of its monitoring.

Registration and inspection

2.59 Two key sections of the Regulation in terms of the Board's responsibilities are sections 16 and 26. In order to emphasize the requirements of these sections, our next criterion states:

DOE should ensure the Stewardship Board has a system in place to register all suppliers as required by section 16 of the Regulation and to conduct appropriate inspections under section 26 of the Regulation.

2.60 In our opinion this criterion has been met. We present our findings separately for each of the two sections.

Registration Under Section 16

2.61 There is a system in place to register suppliers. Tire wholesalers are instructed by the Board only to sell tires to retailers who possess a valid supplier registration number. A toll free telephone number exists to allow wholesalers and retailers to contact the Board for registration verification and other matters.

2.62 The Board has told us it engages independent auditors to verify certain procedures conducted by wholesalers. There are approximately sixty wholesalers in the Province and at 31 March 1999, seven had been audited on behalf of the Board. We were told the auditors are required to verify compliance with certain sections of Regulation 96-82. As an additional procedure the auditors are instructed to verify that wholesalers are recording the retailer's registration number. The Board indicated it relies on these audits for part of the assurance that retailers have valid registration numbers. However the Board does not have any terms of reference with the auditors describing the required verification and compliance procedures. We believe it would be prudent for the Board to develop standard terms of reference for these audits.

2.63 Although we have no direct reporting relationship to the Board, we have spoken to the Chairman concerning our findings. He has agreed that the observations are relevant and has noted an openness towards bringing the matters to the attention of the full Board. Given that the Chairman has been appointed by the Minister, we made the following recommendations.

Recommendations

2.64 We recommended the Chairman advise the Board on the importance of preparing written terms of reference for audit engagements for the purpose of verifying compliance with selected aspects of Regulation 96-82.

2.65 We further recommended that an engagement letter be obtained for each of these audits. The engagement letter should

indicate the Board's reliance on the audit to ensure all suppliers hold valid registrations.

Departmental response to both recommendations

2.66 *The chairman has so advised the Board and staff of the Board. The recommended actions will be undertaken.*

Inspections Under Section 26

2.67 Section 26(1) of the Regulation states:

In order to ascertain whether the provisions of the Act and this Regulation have been complied with, a person who is an inspector designated under the Act or an agent designated under section 25, at any reasonable time and upon presentation of proof of identification on a form provided by the Minister or the Board, as the case may be, may

(a) enter the land or premises and conduct an inspection of the land, premises or personal property where or with which any person distributes, supplies, packages, labels, uses, stores, collects, transports, recycles, processes, disposes of or otherwise handles tires, and

(b) conduct an inspection of any record required to be maintained or kept under this Regulation.

2.68 DOE told us that Section 26 is deliberately broad in order to cover a wide variety of compliance issues under the Act and Regulation. The main activity to date has been the verification of registration under Section 16 as discussed above.

Monitoring the after-market

2.69 One of the key goals of the whole program is to develop recycled products from the used tires. The fee payment structure directly supports this in that the "second" \$1.25 is paid to the recycler only after the recycled products have been sold.

2.70 Because of this goal, and the importance of financial control over the payment of the second \$1.25, we developed our fourth criterion for this objective. That is:

DOE should ensure the Stewardship Board monitors the after-market for the material resulting from the management of used tires to ensure the materials are being appropriately recycled.

2.71 With regard to monitoring the after-market when these tires are processed, the Board said that TRACC submits a monthly invoice for processed Passenger Tire Equivalents (PTEs) (i.e. for recycling the rubber). The Board performs verification procedures on each monthly invoice. In addition, the Board randomly chooses invoices for sales of the recycled product and confirms by phone with the purchaser that a certain product was purchased from TRACC at a certain price. We

noted the stockpile of used tires in TRACC's storage yard has not increased in approximately one year, confirming that something is being done with the daily intake of used tires.

2.72 Currently, it appears that DOE relies mainly on verbal reports from the Board to ensure the Board monitors the after-market for recycled materials. Again, since the Chairman of the Board is a senior DOE employee, this informal reporting appears to provide a sufficient means for DOE to ensure the Board monitors the after-market of materials. In other words, this criterion was met by DOE.

2.73 Notwithstanding our conclusion, we see room for improvement in this area. We believe the Board could possibly engage their financial statement auditors to obtain additional assurance on the conversion of the rubber to an after-market use. This assurance could be communicated to DOE to satisfy the Department that the recycling aims were being accomplished.

Reporting on effectiveness

2.74 Section 13 of the Auditor General Act directs our Office in terms of our reporting responsibilities to the Legislative Assembly. Among the specific areas we are directed to report on are instances where "procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used."

2.75 Or alternatively, we must also report where "procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory."

2.76 Because of this perspective, we developed the following criterion:

DOE should report on the effectiveness of the tire recycling initiatives to the Legislative Assembly. One possible method could be through tabling the Stewardship Board's Annual Report and annual financial statements.

2.77 We are pleased to report that Section 14 of Regulation 96-82 recognizes the importance of accountability and reporting on program effectiveness. It requires annual public reporting on a variety of performance areas. The section reads as follows:

(1) As soon as is practicable after the end of each fiscal year of the Board, and in any event not later than ninety days after the end of each fiscal year, the Board shall provide the Minister with a copy of its audited financial statement for that fiscal year, and with an annual report in which are set out, respecting that fiscal year,

- (a) the number of tires supplied by all holders of a supplier registration,*
 - (b) the amount of fees remitted to the Board, including, separately, the amount of interest on outstanding fees and the amount of penalties,*
 - (c) the number of scrap tires collected,*
 - (d) the number of scrap tires processed,*
 - (e) the cost of the collection and processing,*
 - (f) the results of any inspections conducted on suppliers or others under this Regulation,*
 - (g) a description of all enforcement activities,*
 - (h) a description of other related activities of the Board,*
 - (i) a description of emerging trends in the field of scrap tire management, and*
 - (j) any other information required by the Minister.*
- (2) The Minister shall submit the audited financial statement and the annual report to the Legislature each year.*

2.78 The Board's December 1997 Annual Report and financial statements were filed with the Clerk of the Legislative Assembly in July 1998. This was approximately three months late. The Annual Report is fairly comprehensive and provides a significant amount of information on the Board and the program. The report and the accompanying financial statements provide information on a number of the items set out in section 14(1) including the amount of fees remitted to the Board and the number of scrap tires collected.

2.79 In a number of cases, however, it appears the report did not meet the requirements of section 14(1). Information was either not available or not easily located for a number of the following requirements:

- (a) the number of tires supplied by all holders of a supplier registration,*
- (d) the number of scrap tires processed,*
- (e) the cost of the collection and processing,*
- (g) a description of all enforcement activities,*
- (h) a description of other related activities of the Board,*
- (i) a description of emerging trends in the field of scrap tire management,*

(j) any other information required by the Minister.

2.80 Regarding requirement (d), there was a brief statement that

.... TRACC has experienced some tire processing delays. In fact, the shredding and crumbing of tires has reached production levels in 1997; however, rubber mats and similar products were only produced in small trial runs towards the end of the year.

2.81 We believe it would have been useful to provide actual statistics on numbers processed. A similar statement could be made for areas such as "the cost of processing" and "a description of all enforcement activities."

2.82 The preparation of the 1998 Annual Report was not completed at the end of our fieldwork (approximately the end of May 1999). We had some discussion on Section 14 with DOE and were informed the Board may consider including in its next Annual Report a summary by province of the used tire collection and recycling activity. This could be seen as providing "a description of emerging trends in the field of scrap tire management."

2.83 In our opinion, this criterion is only partially met as a result of the unfiled 1998 Annual Report, the late report in 1997 and the elements of 14(1) that have not yet been reported on.

2.84 One thing the report preparers might consider including would be a table or checklist which listed the requirements of Section 14 along with cross-references as to how the report satisfied each of them.

Recommendation

2.85 We recommended DOE ensure the Annual Report of the Board for 1998 and future years follows the provisions of Section 14 of the Regulation.

Departmental response

2.86 The Department has reviewed the Auditor General's views respecting what constitutes fulfilment of the requirements of Section 14 of the Regulation, agrees with them, and has passed the Auditor General's recommendations on to the Board.

Analyzing the fee structure

2.87 Several sections of the Regulation deal with the fee and the financial affairs of the Board. One of our criteria relates directly to the fee structure. That is:

DOE should have procedures in place to periodically analyze the fee structure to ensure it contributes appropriately towards the waste management goal.

2.88 Overall, it is too early to evaluate this criterion. The Board has not operated long enough to properly assess the fee structure. However,

we still have some observations. Indeed, these observations will help the reader understand why we are unable to conclude.

2.89 There has been some ongoing concern regarding the HST status of the fee charged by TRACC. The Board and its auditors are actively working on the HST requirements with Revenue Canada. The outcome of this HST work could reflect on the existing fee.

2.90 A second area of concern is the growing liability on the financial statements of the Board. This liability is known as "accrued processing fees." Accrued processing fees represent the amount to be paid when products containing the recycled material are sold. An effective recycling program would see the balance remaining constant or, ideally, decreasing. This liability has grown from \$246,778 at 31 December 1996 to \$1,709,299 at 31 December 1998.

2.91 Our concern is that the \$1,709,299 equates to approximately 1.4 million passenger tire equivalents¹ (PTEs). Even though there is not an accurate inventory of the PTEs in the storage yard at TRACC, it is not 1.4 million PTEs. One estimate we were given as at 31 December 1998 was approximately 750,000 PTEs. The question arises, what has happened to the other 600,000 to 700,000 PTEs picked up but not in the storage yard? Another related question we have is why has the financial statement liability continued to grow even though the number of tires has remained fairly constant since mid-1998?

2.92 We were provided with several possible explanations for the variance. For example TRACC, with approval of DOE, shredded approximately 175,000 PTEs to be used as a private water filter. TRACC was not reimbursed the second "one-half" of the levy for this project, resulting in a permanent variance for purposes of the calculation. We have not verified the explanations offered but have noted both the recycler and the Board have an interest in the matter.

Recommendation

2.93 We recommended the Board initiate a study to analyze the issues surrounding the growing liability for accrued processing fees.

Departmental response

2.94 *The Department has been aware of the discrepancy identified by the Auditor General and has been working with the Board to clarify the issue. [Our understanding is that the Board has initiated a study to analyze the issues surrounding the growing liability for accrued processing fees.]*

Objective #3 Protection of the Public

2.95 We began the chapter with a brief reference to the tire fire in Hagersville, Ontario in 1990. More recently we have seen a tire fire at a recycling facility in our neighbouring province of Nova Scotia. Our

1. $(\$1,709,299 \div \$1.25 \text{ per PTE})$

third objective was developed with thoughts of the potential danger involved:

To determine if DOE and any other appropriate government agencies are ensuring the public is adequately protected from danger of tire fires and that appropriate contingency plans are in place to deal with the related disaster issues.

2.96 For all practical purposes we have restricted the meaning of the phrase "any other appropriate government agencies" to the Office of the Fire Marshall. The Fire Marshall is an employee of the Department of Municipalities and Housing.

2.97 We had three criteria under this objective. The first dealt directly with how DOE and other agencies address the risk of a tire fire. This is:

DOE and any other appropriate government agencies should ensure that TRACC has an appropriate risk management plan in place to deal with the potential threat of a tire fire.

2.98 Our reporting for this criterion begins with an examination of the original industrial approval granted by DOE.

2.99 DOE issued a Certificate of Approval to Construct and Operate a scrap tire yard to TRACC on 25 September 1996. The Certificate of Approval referred to a Document "A". Contained in that Document "A" was a reference to a Contingency Plan for the Operation of a Tire Storage Yard and Manufacturing Plant (the Plan). We received a copy of the Plan which was identified as "Draft". All indications point to this Plan being a requirement of the Certificate of Approval to Construct and Operate.

2.100 The Plan was prepared by TRACC and outlined the standards that TRACC followed to develop a safe tire storage facility and manufacturing plant at Minto, New Brunswick.

2.101 The Plan incorporated procedures to follow in case an environmental emergency occurred, especially a tire fire. It also outlined support services that TRACC had incorporated into the Plan through consultation and direct support from various provincial and federal government agencies.

2.102 The Plan outlined comprehensive procedures, that TRACC would undertake, to cope with environmental emergencies such as fire, outdoor storage of fuel, on site water containment resulting from a fire and on site storage of fire retarding chemicals.

2.103 Overall, the Plan appeared quite comprehensive. It called for a yearly review and appeared to contain numerous benchmarks to use in

measuring performance. However, it appears this Plan remained in a Draft form only. In fact a subsequent Approval to Operate issued by DOE to TRACC on the 10 October 1998 does not mention the Plan.

2.104 As a result of our audit work, we believe there is no official contingency plan in place to adequately protect the public from the danger of tire fires. We have asked TRACC that question and were referred back to DOE. We also inquired of these issues at the Fire Marshall's Office who also referred us back to DOE.

2.105 Without a comprehensive contingency plan in place, a number of questions remain unanswered. For instance, some basic questions related to the involvement of the Minto Fire Department would be:

- does the Fire Department have a physical layout of the tire piles in the yard;
- does the Fire Department have a key to the main gate;
- has the Fire Department had a recent call to TRACC to determine response time;
- has the Fire Department participated in a fire drill at TRACC;
- does the Fire Department have enough Class A foam offsite to fight a tire fire if TRACC's onsite foam is inaccessible as a result of the fire; and
- does the Fire Department believe the public is adequately protected from the danger of a tire fire?

2.106 We consider these are the types of questions a Contingency Plan needs to address. Although we are not experts in fire protection and related matters, the idea of making the Contingency Plan part of the approval certainly seemed to have validity. We have discussed this issue at some length with DOE and the Fire Marshall. Because of our concerns, we have concluded the criterion was not met.

Recommendations

2.107 We recommended that DOE include a contingency plan (similar to the above mentioned draft) as a requirement to operate the scrap tire storage yard.

2.108 Since the Fire Marshall has special expertise in fire prevention and fire fighting matters, we further recommended that DOE and the Fire Marshall co-operate in assessing the appropriateness of the contingency plan.

Departmental response

2.109 *The Department agrees with the Auditor General that there is a value in having a documented plan for dealing with potential environmental emergencies at the TRACC tire storage yard. In light of the proximity of the building to the tire storage yard and the possibility that a fire in the plant could spread to the yard, the plan should also*

address fire prevention and response in the building itself. The Department will work with the Fire Marshall to define the pertinent characteristics of such a plan and will require TRACC to propose a plan. When the plan is submitted, the Department will forward the plan to the Fire Marshall for review and approval and it will become part of the Approval to Operate under the Water Quality regulation. The Department will require that TRACC review the plan annually to ensure that it remains up-to-date and that TRACC document that the review took place.

2.110 For those issues related to fire prevention and response, and environmental consequences of a fire, the Department will work with the Fire Marshall, TRACC, EMO and the Village of Minto to collectively ensure the safety of the workers, the residents of Minto and the environment. One component of the plan required by the Department will be contingency planning to address the environmental consequences of a fire, e.g. managing the run-off of water and foam used to suppress a fire and managing the by-products of combustion.

2.111 As noted in the Audit Report, contingency planning can cover a broad range of issues. Some of the contingency measures are more appropriately addressed outside a DOE required plan. Issues related to evacuation, evacuation routes, etc. are best dealt with by the municipality. Some of the issues in the draft Contingency Plan dealt with normal workplace operation and would not be appropriate in a plan required by the Department, e.g. adequate drinking water supply for workers, the wearing of hard hats and ear protectors, etc.

Inspections of TRACC Co-ordination required

2.112 Our other two criteria related to the planning, co-ordinating, conducting and reporting of inspections of the TRACC facility. These two criteria are as follows:

DOE and any other appropriate government agencies should have an established and co-ordinated plan to inspect TRACC's facility in accordance with the Industrial Approvals and the CCME\National Fire Code guidelines.

Inspections by DOE and any other appropriate government agencies should be carried out on a scheduled basis, with appropriate reporting and corrective action taking place as required.

2.113 Since these criteria are so closely related, we are reporting on them together.

2.114 In our opinion there is no single department or agency co-ordinating the various inspections. Inspections are occurring but there is no "established and co-ordinated plan." We have also concluded that there is not a scheduled co-ordination of the conduct of inspections and the reporting of the corresponding results.

2.115 There is evidence of numerous visits to the TRACC facility by both the Department of Environment and the Fire Marshall. It appears that each department or agency had certain compliance considerations in mind, sometimes overlapping, when conducting these visits. We have also noted a certain amount of sharing of information between DOE and the Fire Marshall.

2.116 DOE's Industrial Approvals Section monitors the TRACC facility. Our understanding is that it is responsible for monitoring only the air emissions and possible ground water run off. The Industrial Approvals Section has responsibility for environmental protection by setting the conditions and standards of approvals and licenses to be issued to industrial and commercial operations. The Certificate of Approval to Construct and Operate mentioned previously was issued by the Industrial Approvals Section.

2.117 It appears that the Office of the Fire Marshall has taken the lead in inspecting and monitoring TRACC's compliance with National Fire Code Guidelines. Our understanding is the Fire Marshall became involved at the facility following a request from TRACC. This has resulted in numerous visits to the TRACC site.

2.118 The Fire Marshall has issued at least three Order documents to TRACC. The Order documents identified certain compliance problems and gave a future date to satisfy compliance. Non-compliance with these orders over a period in excess of one year resulted in a court action against TRACC on 5 May 1999. Two areas of non-compliance addressed excessive height of tire piles and excessive width (area) of the piles. As a result of this excess, the tire yard at TRACC has exceeded capacity by approximately 320,000 tires. TRACC has until early January 2000 to comply with the court order. One can certainly say the court action of 5 May 1999 dramatically illustrates the Fire Marshall's willingness to take corrective action.

2.119 We began this section with our conclusion that there is no established and co-ordinated inspection plan. In addition, there is no formal co-ordination of the conduct of inspections and related reporting. We are not necessarily concluding that the co-ordination issue has led to deficiencies in the inspection coverage itself. But we suggest that improvements can be made so that nothing "slips through the cracks."

2.120 One suggestion we received during our work was a possible need for a Memorandum of Understanding (MOU) between DOE and the Fire Marshall's Office. Given that DOE created the Board, perhaps DOE should take the lead. We believe DOE should clarify in the Regulation or with a MOU, who is responsible for what type of inspections.

Recommendations

2.121 We recommended that DOE and the Fire Marshall develop a comprehensive plan that identifies who will inspect TRACC for the various legislated and contractual requirements.

2.122 Further, we recommended that DOE and the Fire Marshall work together to co-ordinate the scheduling, reporting and corrective action of all inspections of TRACC as required.

Departmental response

2.123 *The Department will work with the Fire Marshall to co-ordinate inspections to ensure compliance with regulatory requirements that relate to fire prevention and response and environmental safety. Contractual requirements of the company and other regulatory requirements not related to environmental matters do not fall in the purview of the Department. The level of risk is in direct proportion to the number of tires stored on site, as the tire storage piles are reduced the risk will decline. When there is the potential for a significant risk to the environment caused by the storage of a large number of tires, the DOE will inspect the facility at least twice a year. The Fire Marshall will inspect the site in relation to fire safety issues at the DOE's request upon renewal of the approval and at other times when the number of tires stored on site is significant.*

2.124 *It has come to the attention of the Department that an independent fire safety review of the facility has been performed on an annual basis. The Department will work with TRACC and the Fire Marshall to ensure that the audit meets the needs of all parties and that the report is distributed.*

Chapter 3

Department of Finance

Consumption Tax

Contents

Background	33
Scope	34
Results in Brief	35
Final Audit of Consumption Tax Accounts	36
Collection of Consumption Tax Accounts	40
Performance Information	46
Backlog of Accounts to be Written Off	48
Information for Future Action	49
General Concluding Comments on Collections	50

Department of Finance

Consumption Tax

Background

3.1 From 1993 to 1997 the provincial Social Services and Education Tax (Consumption Tax) contributed an average of \$680 million per year to provincial tax revenues. This was second only to the federally administered "Taxes on Income" as the major provincial revenue source available to finance government programs. As of 1 April 1997 the Consumption Tax was replaced by the federally administrated Harmonized Sales Tax.

3.2 Most of the Consumption Tax revenue represented taxes collected by New Brunswick vendors and reported and remitted to the Province. Historically, a small percentage of vendors did not report and/or remit funds owing to the Province. A larger percentage of vendors through errors, misinterpretations and omissions, did not always remit the full amount of tax due. To address the taxes owing by these two groups, the Province had long maintained a tax audit function. The arrival of the HST did not immediately end the need for audit. The Province must continue to have an effective and efficient support system for assessing and collecting sales tax until substantially all revenue owing to the Province for tax transactions prior to 1 April 1997 is assessed and collected. This not only provides funds for government programs, but also prevents vendors who do not remit taxes from having an unfair advantage over vendors that do.

3.3 Due to the replacement of Consumption Tax we wanted to ensure that the assessment and collection activities were not scaled back before adequately addressing the unassessed taxes and uncollected tax receivable. Our concerns were magnified by a number of significant comments in prior Reports of the Auditor General.

3.4 In 1992 we conducted a value-for-money audit on the Tax Administration Division of the Department of Finance. We stated in the Auditor General's Report that we had reservations about the number of sales tax compliance audits. At that time ten audit positions were vacant which represented one quarter of the Division's audit positions. For each dollar spent on audit activities, \$6.42 of sales tax revenue was found. We questioned whether enough resources were being allocated to this activity.

3.5 In this 1992 review we also commented on collection activities. We recommended that the Division reassess its approach to enforcement including the use of interest, penalties, audits and other methods in order to encourage voluntary compliance.

3.6 Two key observations coming from this 1992 audit were that *"In some cases, efforts to reduce costs in the Division may be at the expense of revenue generation"* and *"the Division needs to establish procedures to measure and report on its effectiveness."*

3.7 In our 1997 Report we expressed concern about the increase in the accounts receivable balance. Between April 1995 and November 1996 the dollar value of the accounts receivable had increased almost 50%. We have also commented in our 1997 and 1998 Reports that the Department lacked a good basis for determining the amount of these receivables that is uncollectable.

3.8 The factors above and the risk that these areas would be overlooked due to the replacement of provincial sales tax caused us to select the audit and collection of Consumption Tax for review.

3.9 We were also interested in reviewing the collection procedures from the standpoint of being able to make observations and recommendations that may be appropriate to collection efforts in other areas and not just the collection of unpaid sales tax.

Scope

3.10 Our audit objective was to review the economy and efficiency of the accelerated efforts to identify unassessed provincial sales tax and to collect outstanding sales tax. In addition, we reviewed whether the Department has established and reported satisfactory performance measures for these areas.

3.11 In carrying out this objective, we developed four audit criteria for sales tax audit and six criteria for the collection of sales tax to assist in defining our work. We reviewed these criteria with our departmental contacts and obtained substantial agreement prior to beginning fieldwork on this project.

3.12 We carried out a number of audit procedures to assess compliance with these criteria. The audit procedures included detailed interviews with Department staff; examination of policies and procedures; reviews of similar operations in other provinces; examination of submissions to Board of Management; review of Public Accounts and the Department's Annual Report; and a detailed review of collection procedures applied to a sample of thirty sales tax receivable accounts. The findings, recommendations and conclusions from our audit work are organized by the respective criteria in the sections that follow.

Results in Brief

- 3.13 The Department made a reasonable plan to audit all significant provincial sales tax accounts within a reasonable time following the termination of the Consumption Tax.
- 3.14 The Department did monitor its progress with respect to implementing the audit of sales tax accounts.
- 3.15 Suitable performance information for the auditors and the audit effort as a whole was established and monitored. However, this information was not reported publicly.
- 3.16 Revenue from Consumption Tax audits should have been shown separately in the Main Estimates and Public Accounts. Instead, it was combined with the federally administered HST revenue.
- 3.17 The relationship between audit revenue and the cost of the audit effort was monitored and the goal of \$4 of revenue to \$1 of cost was greatly exceeded. The actual return was \$7.64 per dollar spent as of March 1999. The Department should determine what ratio of cost to recovery is optimal and continue the audit effort until this is achieved.
- 3.18 The responsibility for the collection of each sales tax account was not clearly assigned throughout the collection cycle.
- 3.19 Collection agents were not sufficiently monitored to determine whether collection procedures were applied equitably and consistently.
- 3.20 Account information needed for the collection agents to determine the priority and other important details was fragmented or not available.
- 3.21 No suitable performance measures for individual collection agents, or the collection program as a whole, have been established or reported. The objectives of the collections program have not been set.
- 3.22 We reviewed thirty accounts, and noted shortcomings in the collection effort. There could be improvements in the timeliness of collection procedures.
- 3.23 Write-offs of uncollectable accounts should be made more promptly to enhance accountability and improve financial reporting.
- 3.24 Key information on bad debts arising from non-payment of sales tax is not provided to other departments to affect future payments or other dealings with the Province.

Final Audit of Consumption Tax Accounts

3.25 In the four years preceding 31 March 1997, the sales tax audits had been uncovering approximately \$14 million per year in unreported tax revenue. The audits generating these receivables typically applied to the previous five or more years of sales tax. This indicated that a significant amount of revenue remained to be assessed after the tax was replaced on 1 April 1997. Our criteria addressed the planning, conducting and reporting of this special Consumption Tax audit effort.

Effective Planning for the Special Audit Effort

3.26 As with any audit effort, proper planning is a key to successful results. The need for planning was perhaps magnified in these circumstances. That is, the audit effort had to be carried out in a compressed period of time due to the replacement of the Consumption Tax with the HST. Our first criterion addressed the need for planning as follows:

A reasonable plan should be made to audit all significant provincial sales tax remitters within a reasonable time frame following the termination of the Consumption Tax.

3.27 Adequate initial planning is required to establish goals for the program and resources needed to meet these goals. This planning should address the principles of completeness and timeliness in the search for unassessed revenue.

3.28 The Department had prioritized its listing of approximately 20,000 accounts into 7,000 moderate to high risk accounts based on the following factors: average returns; amount assessed in the last audit; and time since the last audit. The Department then applied an average hour per audit factor to determine how many hours were required to audit these accounts. In order to improve collectability, to avoid simultaneous audits by HST auditors and to minimize inconvenience to the vendors, the Department determined two years was a reasonable time limit to complete this Consumption Tax windup audit effort. From these factors the Department determined that they needed 44 additional personnel for the two-year period. The Department sought approval from the Board of Management for additional funding.

3.29 On 31 March 1997 Board of Management approved the hiring of 44 extra personnel for the fiscal years of 1998 and 1999. The extra personnel were hired and the accelerated audit effort began in June 1997.

3.30 In our opinion the Department met our planning-oriented criterion. The Department made a reasonable plan to audit all significant provincial sales tax accounts within a reasonable time following the termination of the Consumption Tax.

Department Monitored Implementation

3.31 For the Department to be held accountable for the cost of the audit effort, progress must be monitored and compared to a realistic

goal. We are pleased to report the Department met our second criterion, which stated:

The Department should monitor its progress with respect to implementing the plan, taking appropriate corrective action as necessary.

3.32 A goal of auditing 7,000 high-risk accounts was established for this two-year program. The Department has been tracking progress on these audits monthly and reports the auditors have audited 7,240 accounts to the end of March 1999.

3.33 The auditors have met or exceeded their goal throughout the audit; therefore no corrective action has been necessary.

Reporting on Performance

3.34 Our legislation directs us towards commenting on whether or not the government is reporting on the effectiveness of programs. With this in mind, we developed a criterion that stated:

Suitable performance information for the auditors and the audit effort as a whole should be established, monitored, and reported on a timely basis.

3.35 In general, we determined the Department established and monitored performance information for the auditors and the audit effort as a whole. The Department is monitoring performance measures such as audit revenue and the ratio of audit to administrative time by region that is used to gauge the performance of auditors, regions and the audit effort as a whole. One key measure disclosed in the submission to the Board of Management was that the extra cost of the audit effort would be offset by increased revenue. As of March 1999 the cost of the regular and enhanced audit for the last two years was \$5.5 million. It has generated revenue of \$41.8 million during this period.

3.36 In our opinion, though, the Department only partially met the criterion due to a lack of public reporting of the effort. For instance, there has been no separate disclosure of Consumption Tax revenue in the Province's *Main Estimates* or *Public Accounts* since 1996-97. The Consumption Tax, which amounted to approximately \$30 million in 1997-98, has been aggregated with HST in the *Public Accounts*. The same aggregation has occurred in the Province's *Main Estimates* for 1997-98 and 1998-99. HST is assessed and enforced by the federal government and is remitted to the Province based on a revenue sharing formula. This is quite different than Consumption Tax which is assessed, enforced and collected directly by the Province. This aggregation obscures accountability for both taxes.

3.37 The Department's annual report does report on the number of audits completed and the revenue generated as a result. However, it does not contrast these figures to expected performance levels. And measures

such as cost per dollar assessed are not disclosed. This audit effort was, in the Department's words "an ambitious undertaking." The Department achieved the coverage goal established at the outset. We believe it should report this performance success more fully.

Recommendations

3.38 We recommended that the Department provide better disclosure of revenue by source in the Public Accounts and Main Estimates.

3.39 We also recommended the Department increase its disclosure in its annual report to include a comparison of budget to actual revenue and accounts audited. In addition, the Department should present the cost/revenue payback ratio for the Consumption Tax audit program.

Departmental response

3.40 *Your first recommendation relates to the Department's aggregate reporting of PST revenue with HST revenue for Main Estimates and Public Accounts purposes since 1997/98. With regard to PST revenue from audits, the Department traditionally viewed the conducting of sales tax audits as primarily a means of measuring and enhancing taxpayer and collector compliance in fulfilling their obligations rather than as a revenue generator. As such, the Department did not deem it appropriate to budget sales tax revenue to be derived from audits. For this reason, it was not included in past Main Estimate PST revenue projections. However, with the implementation of the HST, this practice was changed in that anticipated revenue was budgeted since the purpose of conducting the audits was strictly one of maximizing revenue recovery. In addition, it was not believed necessary to report separately the relatively small amount of PST revenue from the predominant HST revenue. Finally, a significant portion of the \$30 million in revenue referred to in your report actually resulted from the new tax on private transfers of motor vehicles which is imposed by the Harmonized Sales Tax Act.*

3.41 *The second recommendation concerns increased disclosure in the Department's annual report of budget to actual results from the audit initiative. As the 1998/99 annual report has already been prepared, we will consider inserting an addendum to the report providing this information or, at minimum, include a comprehensive final reporting of the two-year audit effort in the Department's 1999/00 annual report.*

Should the Program have Been Extended?

3.42 Our next criterion is reflective in nature. It states:

The relationship between the audit revenue and the cost of the audit effort should be monitored and optimized.

3.43 We would expect the Department to systematically reflect on the ratio of audit revenue to audit cost and to continue to ask if the ratio is being optimized. We believe such an exercise is especially important as the program winds down. It adds a second element to the completeness of the audit effort. The audits may have been carried out according to

the plan. The coverage goal may have been met. But measurement of the ongoing effectiveness of the effort may indicate a change or extension in the amount or type of resources is warranted to optimize tax equity and tax revenue generated.

3.44 The "*Ratio of Net Assessments to Expenses*" has been monitored monthly during fiscal years 1998 and 1999. The Department had an unofficial goal of \$4 of revenue to \$1 of expenditure. This goal was not set in relation to any industry standards or additional costs of collection. Therefore we are unable to establish if a 4 to 1 ratio represents an optimal audit effort.

3.45 The actual ratio for this special program has been consistently over \$7 of revenue for every \$1 of cost. At the end of March 1999 the audit effort averaged \$7.64 of recovery per dollar spent. Based on this simple ratio, an additional auditor added at a cost of about \$50,000 would increase revenue to the province by approximately \$380,000.

3.46 The Department maintains that the returns from audits would greatly reduce now that they have audited the risky accounts. The Department did make a decision to extend the audit effort an additional three months until June 1999 to finish audits in progress at that time.

3.47 During our discussions with the Department we expressed our concerns that, since the recovery ratio continued right to the end at \$7:\$1, perhaps not enough resources were dedicated to the final few months of the audit effort. We would have expected to see a decline from the \$7:\$1 ratio as the program was winding down, indicating the audit effort was approaching its optimal point. Stopping the program when the results were still generating a \$7:\$1 recovery may seem unfair to the taxpayers that have been audited. And it can result in lost revenue.

3.48 Since the return on high-risk accounts has been considerably greater than predicted, it is reasonable to assume lessor priority accounts would also have a greater than expected return. In our opinion it would make sense to test the Department's theory that the return would drop quickly on smaller accounts.

3.49 We concluded the Department partially meets this criterion. Certainly the relationship between the cost and the dollar benefit of the program was being monitored. However, we cannot conclude that the revenue and audit effort was "optimized." Since the return has been exceeding \$7 for each dollar spent, we believe the audit effort should continue until the ratio drops to some pre-determined level.

Recommendation

3.50 We recommended that the Department determine what the minimum rate of return per audit dollar spent should be and continue the special audit effort until this target is met.

Departmental response

3.51 *In the planning phase of the accelerated audit initiative, account selection criteria was developed to determine the accounts on which a close out audit was considered necessary. The criteria incorporated such factors as:*

- the average amount of tax remitted monthly by the business coupled with the length of time since the last audit,*
- businesses registered for five years or more that had never been audited,*
- the amount of past audit assessments coupled with the length of time since the last audit, and*
- businesses registered that were not remitting tax.*

3.52 *From this process, approximately 7000 accounts were identified as requiring a final audit. Accounts that were not selected primarily consisted of those that had received an audit in the past with the results not warranting a further audit at this time. Also, accounts that were considered very low risk, either due to their size or due to the low taxable percentage of their sales, were not selected. The Department believes that the selection criteria adequately addressed any question of fairness between businesses of the same type in terms of those that were to receive a final audit and those that were not.*

3.53 *The Department also considered it very important that the wind up of the audit process for sales tax accounts be confined to two years in order to minimize the impact on businesses as they converted to the HST tax regime. The audit objectives and the resources necessary to accomplish these objectives were determined on the basis of a two-year initiative. These objectives have now been achieved. A pre-determined rate of return may possibly be obtained should the audit effort be continued on low risk accounts. However, we believe that there is little economic benefit to be gained from continuing since the revenue that would be recovered would not, in our view, be material. In addition, we feel that it would represent an undue imposition on businesses. For the above reasons, the Department is satisfied that the audit initiative was appropriately terminated at June 30, 1999.*

**Collection of
Consumption Tax
Accounts**

3.54 *The Sales Tax Collections program also had a significant task to perform. Sales tax receivables as of 1 April 1997 totalled approximately \$84 million. Of this amount \$49.5 million was current and was collected in April 1997, leaving \$34.5 million in old accounts at the outset of the special audit effort. Tax collectors are also responsible for collecting receivables generated as a result of this audit effort. The interest cost to finance these uncollected receivables represents a significant cost to the Province. And the longer the accounts are outstanding, the less likely they will be collected in full.*

3.55 The major source of our audit findings came from a sample of thirty accounts that were over \$10,000 and greater than one year in arrears. The sample therefore focuses on problem accounts and not the majority of accounts that are either small or are collected without incident. To a certain extent, we realize that by focusing on old accounts we are overlooking successes of the collection program. By definition, the "successes" have been collected in full and are therefore no longer outstanding.

Responsibility Not Always Clearly Assigned

3.56 Our first criterion for collection addresses initial accountability for the application of the collection process. Management must clearly assign each account in order that someone can be held accountable for collection action or inaction. In other words:

Responsibility for the collection of each account should be clearly assigned throughout the collection cycle.

Observations on the period under audit

3.57 In the past, collection responsibility was determined by who had possession of the file. In some cases "head office" would send the particulars of the overdue tax account to a regional Collections Office. In turn, some files were sent from the regions to head office in order to commence legal action. Some files were mislaid. Since the files were not accounted for centrally, this system resulted in unclear assignment of responsibility.

3.58 The collections area also suffered from staff turnover, changes in management and extended sick leave during the period under audit. A further problem occurred when part of the computer system dealing with taxes on purchases was "turned off." This resulted in a twenty-month period beginning in the winter of 1995 when monthly statements were not sent out to delinquent accounts. In addition, collection officers were not notified that these accounts were in arrears. Therefore in many of these cases no collection activity was performed.

3.59 These explanations were given to us during discussions of our random sample of thirty delinquent accounts. Twenty-two of the thirty accounts we reviewed had "collection gaps." In other words, quicker or more decisive action should have been applied to these accounts.

3.60 In these twenty-two "collection gap" accounts, most had no collection activity within one year. Several of the accounts had gone two years or more without collection activity. For example one account had no collection activity from June 1996 to February 1999. Another had no collection activity since November 1994. A third showed no evidence of collection activity since May 1996. Obviously, one contributing cause to the "collection gaps" was that the responsibility for the collection of each sales tax account was not clearly assigned throughout the collection cycle. The Department did not meet this first criterion.

Recommendation

3.61 We recommended that the Department maintain a listing that indicates who is responsible for collection activities on each receivable account on a monthly basis.

Recent improvements

3.62 The system of assigning accounts for collection appears to be improving. A call centre has been established where overdue accounts are initially sent for collection. Call centre staff phone delinquent accounts within thirty days after the due date. These employees try to get full payment or an agreement to pay the full amount outstanding within a year. If the call centre is unsuccessful, the account is forwarded to the collection officer.

3.63 On the information systems side, we were informed that as of March 1999, a listing has been produced and distributed to each collection officer that clearly indicates what accounts they should be working on. This is an improvement over what had been used previously.

Neutrality of Collection Procedures Not Monitored

3.64 The tax system depends on people complying with the law. If taxpayers do not believe the law is applied and enforced equitably, they are less likely to co-operate or comply voluntarily. Given this, one can see the importance of a criterion that says:

The collection agents should apply the Department's collection procedures without bias, and this neutrality of application should be monitored on an ongoing basis.

3.65 This criterion addresses fairness and equity in the collection of taxes. A collection system that is perceived as biased and/or grants concessionary terms to certain accounts may soon find an increasing number of accounts refusing to pay.

3.66 In most of the accounts reviewed the Department did apply the collection tools indicated in the collections policy. However, the timing of the application of these tools was inconsistent. In most cases it appeared that the collection activity should have been performed sooner. For example, seizure of assets was seldom successful since by the time the seizure action took place, often no assets were left.

3.67 In addition, there was no evidence of a review of the application of collection tools by the collection agents. Without this monitoring the Department cannot determine if collection tools are applied consistently and without bias. The Department lacks a system to monitor the collection efforts of its agents. In short, the criterion was not met.

3.68 The Department admits that accounts that have the ability to pay are given increased attention. The Department indicated that they take the middle ground between collecting accounts and preventing bankruptcies. They wish to keep the company in business in order to

maximize recovery. The Department informed us they understood how this can be interpreted as bias.

3.69 We cannot determine if the Department's collection procedures are applied without bias since the prescribed collection procedures are at the discretion of the collector. The collection policy does not give definite deadlines as to when each procedure should be applied.

3.70 Likewise the penalty and interest application is subject to discretion. Subsection 38.1 of the Revenue Administration Act states that:

The Commissioner, with the approval of the Minister, may in accordance with the regulations waive in full or in part a requirement under this Act to pay interest or a requirement under section 32 to pay a penalty.

3.71 Whether or not the taxes are actually owed is also subjective. Subsection 4(2) of the Revenue Administration Act also states:

The Commissioner may from time to time and at such intervals as he may consider reasonable, assess and reassess any tax payable under a revenue Act by any taxpayer, and may vacate or vary any assessment or reassessment, and thereupon the tax so determined shall, for the purposes of sections 12 and 22, become due and payable by the taxpayer.

3.72 Since the collection system allows for a significant amount of discretion, we cannot say that the collection procedures employed on any of the thirty accounts violated the policy or the Act. We did, however, find cases where the collection processes applied to some accounts appeared to be more lenient than collection processes on others. In the previous section we referred to "collection gaps" in twenty-two of the thirty items in our sample. Certainly those remaining accounts that were actively pursued for collection could have reason to question the equity of the system.

3.73 Payment arrangements and forgiveness of interest and penalties can potentially introduce inequities into the tax system. They may be perceived as constituting special treatment for individuals who have not paid taxes owing on time.

3.74 The Department's goal in introducing payment arrangements and/or forgiveness of interest and penalties appears to be to collect the maximum possible from these delinquent accounts. Our sample of thirty accounts showed nine such arrangements. While these arrangements were in effect, these nine accounts often collected additional taxes from customers and failed to remit. A number of these nine accounts have subsequently gone bankrupt, resulting in an increase in uncollectable taxes.

3.75 In one sample item, a vendor was allowed to continue adding to the amount that was owed to the Province while dishonouring several payment agreements on past debts. The Province allowed a debt of \$12,000 in September 1994 to increase to \$150,000 by April 1997. Since the tax owing for January to March 1997 has never been audited, the true amount of the debt could exceed this amount. One could argue full collection of this amount, including penalty and interest, is necessary to restore equitable treatment of tax-paying competitors in the same market.

3.76 An offer was made to the Department to settle this account for \$30,000. The Department counter offered in February 1999 for \$70,000. The Department's counter offer would cover the actual tax owing of approximately \$47,000. A significant portion of the interest and penalty would be set aside.

3.77 Another sample item had a balance owing of \$21,000. The Department has agreed to settle for five yearly payments of \$3,000. In another sample a payment agreement was entered into to forgive 50% of the interest provided monthly payments are made.

3.78 The Department's position is that special arrangements are given based on the financial position of the taxpayer. Each is considered on its own merits and subjective judgements are made as to what action should be taken. In our opinion, though, inequities may result from these decisions.

3.79 Companies that are allowed to continue operating despite failing to remit taxes create a competitive disadvantage for other businesses in the same market who are collecting and submitting their taxes on time. There are only so many sales to be made in a particular market-place, and when they are being made by companies who collect but do not remit sales tax, they represent unfair competition to the company which collects and remits sales tax, in accordance with the regulations.

Recommendation

3.80 We recommended that collection procedures be clearly prescribed and documented. Deviations from these should be explained and immediately brought to the attention of management. Circumstances that influence the granting of payment arrangements and the forgiveness of penalty and interest should be clearly defined.

Departmental response

3.81 The Revenue Division of the Department developed and implemented a collection procedure manual several years ago. This manual gives basic guidelines on routine collection procedures that are followed for the majority of accounts collected. However, there are certain accounts for which hard and fast rules are difficult to apply. In certain cases, standard collection procedures could force a bankruptcy to occur, in which case the Province loses its entire receivable since consumption taxes are unsecured. In situations such as this, the

Department has preferred to follow a more balanced approach in attempting to maximize its collections while also helping businesses to remain viable. The Department does plan to develop more clearly defined policies associated with granting payment arrangements and supporting recommendations for penalty and interest remissions.

Collection Officers Need Better Information

3.82 The more easily and accurately the collector can determine priority, risk factors, collection action that has been performed to date, and collection action that should be performed, the more effective the collection effort should be. Therefore, we developed a criterion as follows:

Priority, collection history and other important account information should be readily available to the collection agents to assist in efficient conduct of their work.

3.83 As mentioned previously, it is only in the last eighteen months that collection agents have begun using an aged listing of outstanding accounts. Apparently, this listing brought to light many accounts that no one had been working on. Prior to this listing, possession of the file was the main indicator of who was responsible for the account.

3.84 It is up to the collection agent to determine the priority of each account and what collection procedure should be applied. Systems in other provinces send collection officers a prioritized listing of accounts. These systems assign this priority based on collection history and amount outstanding. The collection agent is to follow up on these accounts within the first quarter of each month. Account history seems to be more readily available to collection agents in these other jurisdictions.

3.85 At the time of our audit the Department's collection history and account information came from the following sources:

- the "CDI" computer screen that is updated by collection agents and call centre staff;¹
- a computer screen that gives billing, payment and account balances;
- a contact history report which is also updated by collection agents and call centre staff;
- a diary (manual or computerized) maintained by collection agents indicating the date and action to be taken in the future on accounts;
- manual phone contact records maintained by the manager of collections and others; and

1. The CDI and CTXS account screen has been replaced as of 31 March 1999 as it was not Y2K compatible. An "Oracle" computer system has replaced the account screen.

- the physical collection file containing documentation of significant collection action taken and letters exchanged. There may be more than one of these files for an account at any point in time.

3.86 Collection problems are compounded by a few cases of missing information among the existing sources. For three of the thirty sample items we had specific concerns about missing information in the files that had, or could likely have had, a significant effect on the collection of the account.

3.87 The most notable example was one sample item which did not have documentation for the first six to eight months of collection activity. It appears a full file had gone missing. We were told that among the documents in the lost or missing file was a \$10,000 bond the Department obtained as security on the account. Although the taxpayer did not remit the taxes owing, the Department could not cash the bond since it could not be found.

3.88 Our analysis shows that the account information needed by collection agents was fragmented or not available. Again, a criterion for collections is not met. This information deficit would have affected the efficiency of the collection effort.

Recommendation

3.89 We recommended that the Department's collections information system provide quick access to suggested priorities, courses of action and pertinent account information.

Departmental response

3.90 *The Department agrees with the importance of providing collection officers ready access to historical payment data and relevant current information that could influence beneficially the collection effort. Coupled with revised collection procedures, auditors will be required to provide in their audit reports a statement concerning the financial position of the taxpayer or collector and any other information that could assist in the collection of liabilities established.*

Performance Information

3.91 Our fourth criterion focused on performance information as follows:

Suitable performance information for individual collection agents, and for the collection program as a whole, should be established, monitored and reported. For example, the relationship between collection and the cost of collection should be monitored and optimized.

3.92 This criterion addresses both the accountability of the collection agents to the Department and the accountability of the Department to the Legislative Assembly.

3.93 We determined that performance information for individual collection agents has not been established. There are no work plans for

the agents. The agents indicated that no measures of performance have been communicated to them. None of the collection agents have had formal performance appraisals. There is informal feedback to the agents on how they are doing, but the system does not generate objective evidence on which to base this feedback.

3.94 When we moved to the program as a whole, we noted the Department could not provide us with any measurable goals or objectives for collections. The Department does track some information on the makeup of the receivable balance but not on the evaluation of the collection program. Goals or targets have not been established to match against actual results.

3.95 In our discussions with staff we recommended two specific performance measures that are common to collection activities. The first measure is the collection rate for overdue taxes. This requires that the amount of the receivable that goes into arrears each year is established and the amount of the arrears that are collected within the year is also determined. In a recent Province of British Columbia publication, the collection rate for overdue taxes was stated at 59.3%.

3.96 The other measure we suggested is to take the amount of arrears collected and the total cost of the collection program to find a cost per dollar collected. The Province of British Columbia publication indicated a ratio of three cents per dollar collected. The goal for the Federal Collection Service was five cents per dollar collected.

3.97 We asked the Department to calculate these figures for us. The Department was able to determine that cost of collection for 1998-99 was \$454,000. The Department could not determine the amount of arrears that were collected within the year. The Department was therefore unable to provide us with either performance measure as both required a figure for arrears collected.

3.98 With respect to this cost figure, it should be noted the cost of collection activities is not separately coded in the Province's accounting system. The Department therefore was unable to determine if the resources applied to the collection effort had increased or decreased over recent years.

3.99 The main public reporting of the collection activity was in the Department's annual report for 1997-98. It indicated only that "a strong effort is being put towards the consumption accounts in an attempt to have the sales tax account completely cleared by the end of December 1999." With the large amounts of receivables still being generated by the special audit effort, and the payment agreements that will not expire for many years, this goal is not realistic.

3.100 Because of these observations, we concluded the Department does not meet this criterion.

Recommendation

3.101 Formal objectives for the collection activity should be established. Measurable goals such as cost per dollar collected and percentage collected for the collection program should then be established, monitored, and reported. Results should be used to optimize resources dedicated to this task. These goals should be used to establish work plans for the collectors. Regular performance appraisals for the collectors should be done with reference to these work plans.

Departmental response

3.102 *The Department agrees with this recommendation. Over the course of the next year, the Revenue Division will be developing a set of comprehensive performance goals and measures for each of its operational units. Work plans developed for the collection activity will contain specific objectives. An emphasis will be placed on ensuring that individual performance appraisals, as required by the Performance Management System, are completed.*

Backlog of Accounts to be Written Off

3.103 Our fifth criterion addresses both the accuracy of the receivable balance and the Department's accountability for collection action:

All reasonable collection efforts to collect the maximum amount of tax owing within a reasonable period should be completed prior to write off. When all reasonable collection procedures have been applied, accounts should be written off promptly in the manner prescribed by governmental policy.

3.104 When an account is no longer deemed collectable, it should no longer be shown as an asset. This is consistent with the Province's own policy and the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants. Government policy enhances accountability for the collections process since, prior to an account being written off, the name of the uncollectable account, as well as information on the collection effort, is presented to Executive Council.

3.105 In January 1999 the Department believed that 27% of the receivable balance was composed of bankrupt accounts or accounts due to be written off. We identified twelve out of the thirty accounts in our sample (40%) that should have been written off. Therefore, we concluded the Department had not met this criterion. A review of these accounts indicated that the likelihood of collection is very remote and the Department was no longer pursuing collection of these accounts. For example, in one case, the director of the company declared personal bankruptcy in November 1995. In another, the company declared bankruptcy in February 1993. Yet both were still awaiting write-off.

3.106 It should be noted that most of the accounts we identified as needing to be written off also had significant gaps in collection activity.

If prompt collection action had been applied, some of the accounts may have been collected. They may never have reached the write-off stage.

3.107 The Department indicated that few write-offs have been performed since 1995 and the backlog is being addressed.

Recommendation

3.108 Write-offs of uncollectable accounts should be made more promptly to enhance accountability and improve financial reporting.

Departmental response

3.109 *Prior to writing off accounts receivable, the Department exhausts all available means for obtaining payment. Progress has been made on bringing the existing backlog of write-offs and remissions up to date. The Department will consider instituting procedures that would see write-offs being presented to Executive Council sooner than what is currently done.*

Information for Future Action

3.110 A write-off of an account does not relieve the person or company from owing the debt to the Province. Therefore, the Province needs some record to influence its future dealing with a person or company who has had an account written off. Our final criterion addresses this issue. It states:

Key information on accounts written off should be retained in a suitable form to allow for future reference and action. This would include documenting information such as the directors of the company, circumstances of the business failure, etc. These records should affect any future credit granted by the Province and/or payments made to the accounts or directors of the company that defaulted.

3.111 The Department does have a manual information system in place for recording these write-offs. In all cases the account is entered into a Bad Debt Ledger. In addition, the Department will often have previously registered a memorial of judgement against the account as part of its normal collection procedures. If the company or individual has gone bankrupt, however, the step of registering a memorial of judgement may not be done since the judgement is not enforceable after bankruptcy has been declared.

3.112 We held discussions with the Department around extending the use of "vendor hold" to accounts it writes off. While an active account is outstanding, the Department issues a "vendor hold" so that funds payable by the Province for purchases from the vendor can be offset against the taxes owing. This provides a practical way to communicate to all departments that there is a problem with the vendor.

3.113 Accounts that have been written off though are no longer on "vendor hold." Therefore, at some later date, payments and other transactions may be made between the Province and the delinquent taxpayer without knowledge of the delinquency having occurred.

3.114 Because of this situation, we felt the Department only partially met the criterion. Key information on bad debts arising from non-payment of sales tax is available; however, this information is not in a format that would effectively allow for future reference or action.

Recommendation

3.115 The Department should maintain a vendor hold on all accounts that have been written off.

Departmental response

3.116 *A vendor hold can be instated for accounts that have been written off in addition to holds that are placed on active accounts. However, before accounts are written off, the collection process would have determined that the account is either bankrupt or has been closed for a lengthy period of time. The likelihood that there would be any current amounts due to the account from the Province would be, in my opinion, somewhat remote.*

**General Concluding
Comments on
Collections**

3.117 It should be noted that the Department appeared to agree with many of our findings in this chapter and is acting to improve its performance in this area. The Department indicated that Collections was the last on the list of areas to be reviewed under the Revenue Management System (RMS) re-engineering effort. When RMS was terminated due to the introduction of the HST (see our 1997 Report), many of the Collections issues had not been addressed. This would be a mitigating factor in the condition of the collection system and the lack of performance measures.

3.118 While we realize that the significance of the Consumption Tax receivable will be reduced over the next few years, we believe many of our comments and recommendations on collections, and the collection effort, apply to other taxes receivable.

Chapter 4

Department of Health and Community Services Extra-Mural Hospital

Contents

Background	53
Scope	54
Results in Brief	55
The Decision-making Process	56
Conclusion	64



Department of Health and Community Services Extra-Mural Hospital

Background

4.1 In the autumn of 1995, the Department of Health and Community Services put forward a budget proposal to the Board of Management to close the Extra-Mural Hospital Corporation's head office in Fredericton. The services would continue, but the administration of the services would change. The separate legal entity known as the Extra-Mural Hospital Corporation would be abolished. The same services would be renamed as the Extra-Mural Program and the responsibility for the delivery would go to the general management of each of the regional hospital corporations. Three new positions would be created within the Hospital Services Branch to provide overall guidance and to monitor the program.

4.2 The Extra-Mural Program (EMP) - known by many as New Brunswick's "hospital without walls" - is a home-care program. It provides services in people's homes, as well as in other locations outside the formal institutional setting of a hospital.

4.3 The first unit of the Extra-Mural Hospital Corporation (EMHC) was opened in Woodstock in 1981. Twelve years later in 1993, the program was province-wide and operating through sixteen service delivery units. It continued to expand the services it offered: the oxygen program in 1994 and chemotherapy in 1995. The EMHC was the only province-wide hospital service in Canada. EMHC had a budget of approximately \$30 million. EMHC had 470 staff who made 350,000 home visits to 17,400 clients. It was known world-wide for its excellence in home-care.

4.4 In December 1995, Board of Management (BOM) approved the budget proposal to merge the EMHC into the regional hospital corporations. In February 1996, the Minister of Health and Community Services announced the decision and on 1 July 1996, EMHC became the EMP as it merged into the hospital corporations.

4.5 The decision-making process was selected for audit because it deals with two concepts that our Office feels are important: accountability and compliance.

4.6 *"Accountability is the obligation to render an account for a responsibility conferred"* (Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada). We addressed accountability issues by examining who is responsible for making a decision, how a decision is made, whether a decision is evaluated after it has been implemented, and how a significant decision is reported.

4.7 We looked for compliance with procedures documented in the Executive Council Office publication titled "Procedures Manual for Executive Council Documents" dated October 1994. It describes how the decision-making process of government uses a system of Cabinet Committees. It describes the Committees and the types of decisions assigned to each.

4.8 The Extra-Mural merge decision was selected because Extra-Mural is a high-profile program and it is of much interest to citizens of New Brunswick. There has been considerable media attention given to this program and on two occasions questions were raised in the Public Accounts Committee. Extra-Mural is often made reference to or discussed by the Legislative Assembly.

Scope

4.9 The objective for this audit project was to examine the decision-making process and determine if proper steps were taken in making the decision to merge the Extra-Mural Hospital Corporation into the eight regional hospital corporations. Our work was limited to this one decision in the Department of Health and Community Services. We are not commenting on the decision; the scope of this project did not include an evaluation of the decision made. The objective of the audit was limited to examining the decision-making process, not the decision itself.

4.10 In carrying out our audit work, our first steps were to gain knowledge on decision-making in general, the decision-making process of the government of New Brunswick, and the topic of the decision - Extra-Mural health care in New Brunswick. We carried out interviews with staff at the Hospital Services Branch and at two Extra-Mural units. The Executive Council Office publication "Procedures Manual for Executive Council Documents" dated October 1994, was a key reference used throughout our work. Other documentation we reviewed included literature on decision-making and information on the Extra-Mural Hospital Corporation.

4.11 We are not certain if we examined all the relevant information on the merge decision. There was no main file consolidating all the documentation supporting the decision. We were told that both the

Minister and the Deputy Minister were key participants in the decision; there has been a turnover in both of these positions. We obtained information from several individuals, but there is no way for us to be sure that we saw all the relevant documentation.

Results in Brief

4.12 In the autumn of 1995, the Department of Health and Community Services put forward a budget proposal to the Board of Management to close the Extra-Mural Hospital Corporation's head office in Fredericton. In December 1995, the Board of Management approved the budget proposal. In February 1996, the Minister of Health and Community Services announced the decision. On 1 July 1996, the Extra-Mural Hospital Corporation became the Extra-Mural Program as it merged into the hospital corporations.

4.13 While the Extra-Mural Hospital Corporation became merged into the regional hospital corporations, it was not clear to us whether the objective of the decision was to save money or improve the continuity of care. The evidence we received was not consistent.

4.14 There were no alternatives considered or presented in the budget submission relating to the proposed merger. The decision to be made was accept or reject the proposal to merge.

4.15 Some qualitative and quantitative analyses were done. We found the qualitative analysis to be incomplete and the quantitative analysis to be not well supported.

4.16 The decision was made by the proper authority.

4.17 Responsibility for developing solutions and making the final decision was clearly assigned. However, the manner in which responsibility was assigned may not have led to a full review of options.

4.18 A time frame was applied to the decision-making process. It appears reasonable.

4.19 Procedures which are to be followed in obtaining Board of Management approval were not followed.

4.20 We were pleased to see that the merge decision was reported in the Department's annual report in both the year the decision was made and the year it was implemented.

4.21 The decision has not been evaluated to determine whether the projected savings occurred and other benefits were realized.

4.22 Even though the Department suspected that they may have to defend the merge decision, there was no main file consolidating all

the documentation supporting the decision. We are not certain if we examined all the relevant information on the decision.

The Decision-making Process

Identifying the Problem or Opportunity and Determining the Objective of the Decision

4.23 From the literature reviewed, we attempted to develop a succinct description of "a good decision-making process." In our opinion, a good process must be a logical process. It starts with identifying the problem or opportunity and determining the objective of the decision. Next comes a search for alternatives. Using various methods, alternatives are analyzed and evaluated. In selecting a solution to the problem or opportunity, judgement, experience and intuition is used in addition to analysis. Then the final decision is authorized.

4.24 We had difficulty identifying the problem or opportunity and determining the objective of the decision to restructure Extra-Mural care. Furthermore, it was not clear to us why the Extra-Mural Hospital Corporation even became the subject of a decision.

4.25 There were no specific problems with EMHC that initiated the decision. An operational review of the Extra-Mural Hospital Corporation was done in the spring of 1995 by an external consulting firm. The report dated May 1995 contained several positive statements about the EMHC. The report said, "*All of EMH's objectives have been met to some degree, some more completely than others. Major operational problems were not found; EMH services are of very high quality; its management is patient focused and cost conscious; its operations run smoothly and its communications and relationships, both internal and external, are excellent.*"

4.26 In our attempt to find the problem or opportunity being addressed and/or the objective of the decision, the evidence we received was not consistent. As mentioned earlier, there was no central file on the decision so it was necessary for us to gather evidence from various sources.

4.27 The merge proposal was put forward by the Department as a restructuring initiative. It was presented as a specific budget proposal, one of many directed towards the goal of achieving better use of resources.

4.28 A letter dated 20 November 1996 to the Auditor General from the Deputy Minister of the Department states the following:

Since a stated objective of the 1992 Comprehensive Health and Community Services Plan was to redirect resources from non-patient to patient services throughout the system, the Department examined every opportunity to reduce overlap and duplication, as well as overhead costs. Our own internal analysis indicated that as much as 10% of the total cost of the EMH program, or about \$3M annually, could be saved by integration with the Region Hospital Corporations. This

saving would be achieved essentially through reduction of overhead - elimination of EMH head office, phasing out leases and moving regional operations of EMH within existing hospital space whenever possible. This \$3M would be saved without affecting EMH services to patients.

In summary, therefore, the decision to present this option to the government for consideration was not the result of any detailed study or sophisticated analysis. It was part of an ongoing effort to streamline administration and become more efficient in the operation and delivery of health care.

4.29 We discussed the merge decision with a senior departmental staff member who indicated the decision addressed an opportunity, rather than resolving a problem. We were told that the objective of the decision was to put in place an integrated acute care program and to remove organizational barriers between the two entities involved – the EMHC and the hospital corporations.

4.30 We reviewed the Journal of Debates (Hansard) for the time when the Legislative Assembly discussed the proposed legislative amendments required for the merger. When asked the question, *"Except for the economic side of it, is there any additional reason the department is proposing these bills?"* the Minister responded, *"The thing that was more important than the money was that we think that by doing this, we can improve the continuity of care in New Brunswick. That is our primary reason for doing this."*

4.31 The written evidence and the oral evidence are not consistent. The written evidence we received, including the letter to the Auditor General, indicates the merger was being done for financial reasons. The oral evidence, our interview with the senior staff member, and the Minister's response in the Legislative Assembly, indicates that the merger was being done to improve the continuity of care.

Conclusion

4.32 It is not clear whether the objective of the decision was to save money or improve the continuity of care. It is vital to the decision-making process that the objective of the decision be clearly understood by all individuals involved in making the decision. The alternatives for saving money within the Department would probably be different than the alternatives for improving the continuity of health-care.

Recommendation

4.33 When a significant decision is to be made, the problem being resolved or the opportunity being addressed should be clearly understood by all individuals involved in making the decision.

Departmental response

4.34 *Benefits to be achieved from the integration of the EMP into the region hospital corporations included financial benefits, as well as a*

smoother flow between hospital and home health care; this was clearly understood by all. We do not see any useful purpose in a debate as to which came first.

Searching for Alternatives

4.35 After a problem or opportunity has been identified, the next step in the decision-making process is to search for alternatives.

4.36 We saw no evidence that alternatives were considered. There were no alternatives presented in the budget submission relating to the proposed merger. The decision to be made was to accept or reject the proposal.

Conclusion

4.37 It is likely that the uncertainty of the decision's objective caused the omission of the exploration of alternatives. Identifying alternatives is a vital step in the decision-making process. As stated earlier, the alternatives for saving money within the Department would probably be different than the alternatives for improving the continuity of health-care. We saw no alternatives for either objective.

Recommendations

4.38 Once the problem being resolved or the opportunity being addressed is clearly understood by all individuals involved in making the decision, time should be spent identifying alternatives.

4.39 When making a significant decision, several alternatives should be explored before one is selected as the solution.

Departmental response

4.40 *The alternatives under consideration were clearly understood: the integration of the EMH into the region hospital structure, or the status quo, i.e. the continuation of the provincial Extra-Mural Hospital as a separate organization.*

Analyzing and Evaluating the Alternatives

4.41 The third step in the decision-making process is to select a solution to the problem or opportunity. This is done by analysing and evaluating alternatives, using judgement, experience and intuition and by negotiating among decision-makers. Since only one proposal was considered, that being to merge, it was not possible for us to perform any work on this step of the decision-making process.

4.42 We found the qualitative analysis (discussion of benefits and disadvantages) to be incomplete for the following reasons:

- There was no reference to the external evaluation of EMHC. This operational review had been done at the request of the Department and it was only a few months old. Although the scope of the evaluation was the effectiveness of the program, the report did have comments on its delivery (structure and management). We expected that this would be a valuable resource in the analysis.
- There is no evidence that the Extra-Mural Hospital Corporation's head office functions were examined to determine where there was

duplication with the hospital corporations and which roles would need to be maintained by the Hospital Services Branch. Whether it would be possible to assign specific responsibilities to the existing hospital corporations and the proposed Hospital Services Extra-Mural Program staff is an important step in maintaining service quality. The potential disadvantage of the loss of central quality control and direction over the EMH services was identified by the Department. With this serious potential disadvantage being known, it is unusual that it was not fully addressed in the analysis. We expected that the staff requirements for the newly created Hospital Services Extra-Mural Program component, along with their specific responsibilities, would be considered in the decision process in order to minimize the risk of loss in service quality.

- The analysis was done at a very high level with little or no consideration to the intricacies of service delivery. These include some of the program's key success factors (staff morale, information systems, purchasing of supplies, vehicle management) and the projects in progress for improving the program (a new documentation system in Sussex using handheld computers known as Patient Care Technology and a pilot-project in Miramichi for assessing and charting).

4.43 Quantitative analysis on the proposal to merge was done and both personnel and financial issues were considered. It indicated the reduction of 30 positions (FTEs) and anticipated net annualized savings to be \$1 million in 1996-97, \$2.6 million in 1997-98 and \$3 million in 1998-99.

4.44 We found that the quantitative analysis was not well supported. Phasing out leases and moving regional operations of EMHC within existing hospital space was reported as "*a significant portion of the anticipated savings (about 38%)*." The financial analysis assumed that the leases had cancellation clauses and some penalties were included in the analysis. However, as it turns out, there are some ten-year leases with no cancellation clauses.

4.45 The Department agrees that a sophisticated analysis was not done.

Conclusions

4.46 Only one option was analyzed and presented to BOM for consideration.

4.47 Some qualitative and quantitative analyses were done. We found the qualitative analysis to be incomplete and the quantitative analysis to be not well supported.

Recommendations

4.48 All significant decisions should be adequately supported by qualitative and quantitative analysis. The qualitative analysis should recognize the potential problems of the suggested solution and

indicate how they will be managed. The quantitative analysis should be done using reliable figures and where estimates and assumptions are used, they should be clearly identified.

4.49 The advantages of the selected solution over all other alternatives should be explained.

Departmental response

4.50 *We agree..... that the analysis of all the potential ramifications was not as complete as a retrospective, in-depth review permits; the quantitative analysis was done using the information available at the time, in the strict confines of the confidential nature of the measure.*

Authorization of the Decision

4.51 The Policy and Priorities Committee approved in principle a policy framework for the Department which included reference to the merger. BOM approved the decision when the budget was approved on 6 December 1995. The Minister announced the decision on 12 February 1996. The Policy and Priorities Committee and the Executive Council authorized the necessary legislative changes in February and March. The Orders in Council authorizing the legislation changes are dated 13 June 1996 and effective 1 July 1996.

Conclusion

4.52 The decision was properly authorized.

Responsibility for Developing Solutions and Making the Final Decision

4.53 Responsibilities should always be clearly assigned. In the decision-making process of government, the responsibility for developing solutions rests with management in the departments.

4.54 In the merge decision, four senior individuals in the Department were responsible for developing the proposal. Due to the sensitivity of the decision (closure of the EMHC's head office), the decision-making process was considered confidential and the group was kept small and limited to Department staff. A conscious decision was made not to include EMHC staff on the decision-making team.

Conclusion

4.55 Responsibility for developing solutions was appropriately assigned to departmental staff. However, the manner in which responsibility was assigned may not have led to a full review of options. The weaknesses in the analyses are likely the result of the composition of the decision-making group; no one had detailed knowledge of the subject of the decision, the EMHC.

The Time Frame of the Process

4.56 The decision-making process followed the Department's budget preparation and submission process. We were told that the merge proposal was discussed at meetings during the summer of 1995. The first formal documentation relating to the decision is dated 27 October 1995, titled *Merge NB EMH into the region hospital corporations*. This documentation accompanied the budget submission in November.

4.57 The Board of Management approval of the 1996-97 budget including the merge proposal occurred on 6 December 1995. The Minister announced the decision on 12 February 1996. The merger occurred on 1 July 1996.

Conclusion

4.58 A time frame was applied to the decision-making process. It appears reasonable.

Procedures for Executive Council Documents

4.59 The decision to merge the Extra-Mural Hospital Corporation into the eight regional hospital corporations did require approval by the Executive Council. This being the case, we determined that the appropriate reference for determining compliance with government procedures was the "Procedures Manual for Executive Council Documents." This manual was published by the Executive Council Office in October 1994. The Introduction to the Manual states:

The purpose of this manual is to outline for departments and agencies of the Government of New Brunswick the procedures that are to be followed in obtaining Executive Council approval of policies and legislation. The procedures outlined will ensure that decisions of the Executive Council, the Policy and Priorities Committee and the Board of Management are based on a complete knowledge of the circumstances that necessitate a decision and of the effect of the recommended action.

4.60 The procedures to be followed are quite specific. For instance, all information is to be presented under sections and no other sections are to be added. The ten sections to be used are as follows:

- subject;
- recommended action;
- background;
- legal authority for recommended action;
- interdepartmental consultation;
- external consultation;
- financial considerations;
- communications plan;
- contact person; and
- attachments.

4.61 Each section has its purpose and this is explained in detail in the Procedures Manual. We were particularly interested in the sections that have a direct bearing on the decision-making process and these are: Background, Interdepartmental Consultation, External Consultation and Financial Considerations.

4.62 The *Background* section requires "a concise but complete statement of the facts upon which the Recommended Action is based". The manual requires all stakeholders to be identified and an explanation in non-technical terms as to what the current situation is and what problems are being addressed. It should normally offer alternative solutions. And if the decision is related to Public Health, there must be information on the impact that it will have on the health of New Brunswickers.

4.63 The purpose of the *Interdepartmental Consultation* section is to give the decision-makers the names of government departments and Provincial agencies that have been consulted and the substance of their replies. It is important to indicate whether there is agreement or disagreement with the recommendation. "This section should satisfy Cabinet Committee Members that proper interdepartmental consultation has been carried out, and what the results were."

4.64 In the *External Consultation* section there should be a list of all groups, organizations and relevant businesses that have been consulted, and their responses. The objective of this section is the same as the section on Interdepartmental Consultation.

4.65 The *Financial Considerations* section must present all cost and revenue estimates for the action being contemplated. "The financial impact on other departments and agencies as well as external groups and organizations should also be included. Savings that will result from a proposed action for the current fiscal and each of the succeeding two fiscal years should be shown."

4.66 In our attempt to establish compliance with the "Procedures Manual for Executive Council Documents," we were informed that no document was presented to the Board of Management in accordance with the prescribed guidelines.

4.67 The only document received by the Board of Management that addressed the issue was part of the 1996-97 budget submission for the Department of Health and Community Services. This budget submission was a large, 181-page document, of which only three and one-half pages were devoted to the merge decision. We examined these three and one-half pages and noted that many fundamental provisions from the guidelines were not included. For instance, there was not a clear description of all stakeholders and no alternatives were considered. There was no reference to any interdepartmental or external consultations. We did note, however, that there was clear indication as to what impact the decision would have on budgets for the current and succeeding two fiscal years.

Conclusion

4.68 The procedures that are to be used in obtaining Executive Council approval were not followed.

Recommendation

4.69 All managers and staff involved in the decision-making process should familiarize themselves with the Manual to ensure that decisions requiring approval by the Executive Council, the Policy and Priorities Committee and the Board of Management are prepared for submission according to the documented procedures.

Departmental response

4.70 We agree with the recommendation and we believe we conformed to it. One must recognize the particular context and processes associated with the annual budget submission to government by departments.

Significant Decisions are Reported in the Annual Report

4.71 The merge decision was referred to in the *Annual Report for Health and Community Services* in two consecutive years. The 95-96 *Annual Report*, the year of the announcement of the merge decision, lists the legislation changes regarding Extra-Mural Hospital Corporation. The 96-97 *Annual Report*, the year of implementation of the merge decision, states the decision and the chief benefit of decentralizing these services.

Conclusion

4.72 We were pleased to see that the merge decision was reported in the Department's annual report in both the year the decision was made and the year it was implemented.

Evaluation of the Decision After it has Been Made and Implemented

4.73 After a significant decision has been implemented, it should be evaluated to determine if the objective of the decision was met and whether the outcomes were as expected; and if not, why. Our review of the Journal of Debates (Hansard) for the time when the Legislative Assembly discussed the proposed legislative amendments required for the merger, showed that the Department recognized the importance of evaluating this particular decision. When responding to the statement, "I would like the minister to indicate to the House if he can point to one jurisdiction that stands as having had success with merging home care under the auspices of institutions?" the Minister said, "There is no jurisdiction I can point to that has an Extra-Mural Hospital system similar to what we have had in NB. We have to watch this to make sure that we get the gains we think we are going to get and do not end up with losses. That is a judgmental thing. It requires us to be vigilant as we go along." We were surprised to learn that the Department has not evaluated the decision and has no intention of doing an evaluation.

4.74 The decision was made in December 1995 and the merger occurred in July 1996. As of January 1999, the decision to integrate the EMHC into the hospital corporations had not been evaluated. There are no plans to do so.

Conclusion

4.75 The decision has not been evaluated. There has not been an analysis to determine whether the projected savings occurred and there has not been a review to determine whether any of the other benefits were realized.

Recommendation

4.76 All significant decisions should be evaluated to determine if the objective of the decision was met and whether the outcomes were as expected; and if not, why. Where the results dictate, necessary changes should be made.

Departmental response

4.77 We agree with the recommendation, in the general context of limited resources and associated priorities of Government.

Conclusion

4.78 We examined the decision-making process to determine if proper steps were taken in making the decision to merge the NB Extra-Mural Hospital Corporation into the eight regional hospital corporations.

4.79 We gathered evidence through reviewing documentation and interviewing. Based on this evidence, it appears that not all the attributes of a good decision-making process were present. The most serious shortcomings we identified were: a failure to identify the objective of the decision; a failure to identify and analyze alternatives to resolving the problem or opportunity; sending an information package to the decision-makers that was not completed according to the prescribed guidelines; and not evaluating the decision after it had been implemented. However, we are not sure that our examination was complete and that we examined all the relevant information. Therefore, we are unable to conclude as to whether all proper steps were taken by the Department of Health and Community Services when making the decision to merge the Extra-Mural Hospital Corporation into the eight regional hospital corporations.

4.80 There was no central file on the decision. This made it difficult to establish whether or not appropriate steps were taken by the Department of Health and Community Services. We think important information supporting major decisions should be kept in one file. This could serve several purposes. It would preserve the "corporate memory" of the entity, as turnover in positions is inevitable. It could serve as a reference for future decisions. It would serve the accountability function by presenting justification and rationale, should a decision be questioned after the fact.

Recommendation

4.81 When a significant decision is to be made, a file should be maintained holding all relevant information including: the problem or opportunity being addressed and the objective of the decision; the names of the individuals involved and consulted with in the process; the time frame; the alternatives considered; qualitative and quantitative analysis; and conclusions made.

Departmental response

4.82 We agree with the recommendation.

Chapter 5

Fredericton-Moncton Highway

Contents

Background	67
Scope	68
Results in Brief	68
Detailed Findings	70
Conclusion	96
Appendix I - Fredericton-Moncton Highway Project Chronology	98

Fredericton-Moncton Highway

Background

5.1 There are a number of reasons why we feel it is important that we look at the Fredericton-Moncton Highway project. First, it represents a large commitment of public money. Additionally, it is the largest public-private partnership arrangement ever entered into by the Province, and the first toll road to be constructed in New Brunswick. There is also a high degree of public interest in this project, particularly related to the tolling issue. For all these reasons we feel reporting from our Office on this project should be of considerable interest to the Legislative Assembly.

5.2 The agreements for the Fredericton-Moncton Highway project are now signed. However, we do not feel that our work will simply be a historical review. There may well be some lessons learned that can be applied to future provincial public-private partnership arrangements. It is in those areas where our recommendations are targeted.

5.3 We also feel that our review provided us with valuable information on the government decision-making process in general and that our recommendations may provide some guidance for future government decision-making.

5.4 In this chapter we will be addressing the decision-making process that led up to the issuance of a Request for Proposals to three short-listed bidders on the project on 27 March 1997. By that date, all substantive decisions about structure, financing, tolling, risk transfer, and the role of the private sector partner in design, construction, operation, and maintenance of the highway and tolling system had been made and approved in principle by the government.

Fredericton-Moncton Highway Project description and chronology

5.5 In our 1998 Report, we included a description of the Fredericton-Moncton Highway project, along with an analysis of the accounting treatment of the transaction. The project represents a commitment on the part of the Province to make "sub-lease" payments totalling \$1.514 billion over the first 30 years of the agreement. In addition, the Province is committed to fund operation, maintenance and rehabilitation (OMM) costs of the highway and tolling system over that period. (Highway OMM payments are fixed at \$168 million plus adjustments for inflation over the first 20 years. Tolling system OMM

payments are fixed at \$35.2 million plus adjustments for inflation over the first 10 years.) The Province will receive an estimated \$321 million in concession fees from the project over a 30 year period, mainly consisting of toll revenues in excess of what is required to fund toll-based debt repayments and interest.

5.6 On 4 April 1997, the Minister of Finance formally announced the Province's intention to create a public-private partnership to build the Fredericton-Moncton Highway. It was noted that it would be the biggest public works project in New Brunswick history. That announcement included confirmation that the business model had been developed by RBC Dominion Securities Inc. Appendix I shows a chronology of key milestones in the decision-making process for the Fredericton-Moncton Highway project. It covers the period up to the date of issuance of the Request for Proposals to the three short-listed bidders.

Scope

5.7 Our audit objective for our 1999 work on the Fredericton-Moncton Highway project was as follows:

To determine if the Province employed an adequate decision-making process in planning the existing structure for the Fredericton-Moncton Highway project.

5.8 In doing our work we considered significant decisions made, relating to the highway, up to 27 March 1997, the date the Request for Proposals was issued to the three short-listed proponents. We first reviewed the government objectives set for the project. We then looked to see how these objectives were translated into specific terms in the Request for Proposals. Our approach was to establish whether the decision-makers had access to sufficient, accurate information, that alternatives were considered, and that the decisions made seem reasonable in light of available information.

5.9 Our work included discussions with representatives of the Department of Transportation and the Department of Finance. We also reviewed documents provided by those representatives, along with many other pertinent documents, including Hansard, the government's new public-private partnership guidelines, and other government information releases. Additionally, we prepared our own analyses as required.

5.10 Our work was intended to examine the provincial decision making related to government objectives for the Fredericton-Moncton Highway and the contents of the Request for Proposals. We did not attempt to determine whether government objectives had been or were likely to be met, as that was beyond the scope of our planned work for 1999.

Results in Brief

5.11 Selection of government objectives for the project was made at the ministerial level over a period of several years. For the most

part, we were unable to find any documentary support for the objectives chosen, where alternatives existed.

5.12 Three financial objectives were developed and provided to RBC Dominion Securities Inc. by the government and were intended to form the basis for their structural recommendations. Ten general project objectives were developed by departmental staff and hired consultants for inclusion in the Request for Qualifications (RFQ) and Request for Proposals (RFP). Taken together, we feel that these objectives should be considered the government objectives for the project.

5.13 The structure of the Fredericton-Moncton Highway project was closely based on the public-private partnership model recommended by RBC Dominion Securities Inc. Other structural options for the project were proposed and analyzed, but the option chosen appears to have been the only one that would allow for the achievement of all government objectives as defined.

5.14 The Province has the option of buying back the highway at the end of the lease term at fair market value. A fair market value payment will be required despite the fact that all lease-based and toll-based debt will be paid off by that time.

5.15 In June 1996 the government announced its intention to pursue a four-lane highway project between Fredericton and Moncton. The decision-making process from that point up to the issuance of the RFP appears to have been well co-ordinated. Responsibility was assigned to various individuals or groups for each decision that had to be made. In addition, the Province hired a process consultant (KPMG) who was involved in the decision-making process after the June 1996 announcement and provided a positive opinion after the process was completed.

5.16 The gross interest cost between the issue date for the lease-based debt of 19 February 1998 and the commencement of repayments will total approximately \$214 million on the original \$540 million debt.

5.17 The terms of the RFP provide for the transfer of significant additional risks to the private sector over the traditional Department of Transportation highway construction approach. Departmental representatives indicated that all decisions made were subject to extensive discussion between departmental representatives and hired consultants. However, we did not see documentation supporting the decision to transfer those risks on cost benefit or other bases.

5.18 The additional costs associated with having project debt issued by a third party were significant. There were benefits

accruing to the Province from this decision. However, we did not see analyses that established that the value of these benefits met or exceeded the additional costs incurred.

5.19 The decision to allow RFP bidders to place more than the minimum amount of toll-based debt will have negative cost consequences for the Province.

5.20 Proposed Fredericton-Moncton Highway toll rates are comparable with those in other jurisdictions in North America.

5.21 Board of Management approved the tolling protocol and certain other items pursuant to their approval of "Financial Parameters for the Fredericton to Moncton Project - Finance" on 27 February 1997. Otherwise, the contents of the RFP were not approved by the Board of Management or Executive Council. Those bodies relied on departmental staff and hired consultants to ensure the RFP contents were appropriate.

Detailed Findings

Groups or Individuals Involved in Decision-Making Process

5.22 Government financial objectives for the project were decided upon at the ministerial level with reference to consultants' reports. Other objectives, specific to the project, were developed by departmental staff with the assistance of hired consultants. Co-ordination of all decision-making starting with the formal project announcement in June 1996 was assigned to the Project Manager, a senior government official from within the Department of Transportation. From that point, all steps in the process appear to have been completed within established timeframes. The contents of the Request for Qualifications (RFQ) were based upon the RBC Dominion Securities Inc. interim report. The contents of the Request for Proposals (RFP) were developed by a number of small committees that included representatives of government and various private sector consultants who were hired by the Province to provide their expertise. Certain of these consultants also provided some input to the RFQ and were involved in the assessment of responses to that document.

5.23 Departments represented in the decision-making process up to the issuance of the RFP included the Department of Transportation, the Department of Finance, the Department of Natural Resources and Energy, the Department of the Environment, the Department of Justice, the Department of Economic Development and Tourism, the Department of Supply and Services, the Department of Agriculture, and the Department of Municipalities, Culture, and Housing.

5.24 The planning/decision-making phase of the project included fairly heavy reliance on consultants. Many of the consultants who were hired had significant previous experience working on public-private partnership arrangements in other jurisdictions in Canada and elsewhere.

Decision-Making Information

5.25 There were a number of reports upon which decision-making was based for the Fredericton-Moncton Highway project. The key report was prepared by RBC Dominion Securities Inc. It dealt with the feasibility of a public-private partnership arrangement for the Fredericton to Moncton highway and recommended the structure that was subsequently adopted for the project. Material from that report was used extensively by decision-makers. Other reports that provided important input included the provincial white paper *"Highways for the Next Century"*, the *"Feasibility Study for Toll Highways and Private Sector Involvement for Highway Development in New Brunswick"* prepared by ADI Limited, and the traffic study prepared by Wilbur Smith and Associates. All these documents are discussed in more detail in the project chronology presented in Appendix I.

5.26 Aside from reports, we were told that valuable information was obtained through dialogue with other jurisdictions that had employed public-private partnership models for similar projects. Those projects included the Ontario 407 highway, the Nova Scotia highway, and the Confederation bridge.

5.27 We noted one case where information used by decision-makers may have been misleading. The RBC Dominion Securities Inc. report includes the comment, *"...a public private partnership approach could be used to achieve: i) construction cost savings estimated by ADI Ltd of \$60 million..."* The \$60 million figure came from a report by ADI Limited. That company was requested in 1996 to provide an independent assessment of cost estimates for design and construction of the proposed Trans-Canada highway between Fredericton and Moncton. Terms of reference included the following statement.

"Review current plans for the highway and develop estimates of the cost of the work to be done (both design and construction separately). Separate estimates are required on the basis of traditional approach to designing and building through a number of tendered contracts, and on the basis of a single design-build project...Costs of designing and installing toll facilities have not been addressed in this estimate."

5.28 ADI made the following comments in their October 1996 report.

"...When the Highway 407 project in Ontario was initiated, design-build costs were estimated at 90% of traditional methods. This has since proven accurate.... Anticipated savings on design-build projects are not as much a function of the type of project (traditional vs. design-build) as they are to the scale of the undertaking. Design-build economies are maximized through large scale ventures such as the Fredericton to Moncton Highway Project. However, this project is sufficiently large that cost savings could also be

significant should the decision be made to break the work into several sections."

"A design-build proponent would expect to achieve economies on highway design and construction through the following measures:

- Longer sections of highway under construction at the same time within the same contract will encourage more efficient balancing of cuts and fills, especially through use of large off-road earth moving equipment.*
- Large contracts will permit establishment of specialized crews for specific and repetitive tasks, hence more efficiency. (i.e. Excavation, borrow, sub-base, etc.)*
- Due to the size of design-build contracts, mobilization costs will be reduced.*
- Under a design-build approach, the design review process will be streamlined."*

5.29 The report goes on to list areas where economies could be expected on bridge structures construction.

5.30 The RBC Dominion Securities Inc. report implied that the \$60 million cost savings could be attributed to the public-private partnership structure. However, the original ADI report clearly indicates that the savings relate to economies of scale, not project structure. Therefore, we feel that the RBC Dominion Securities Inc. report may have misled decision-makers in the design-build area.

Departmental comments

5.31 *We believe that the RBC Dominion Securities report is quite clear and not misleading when it states "...a public private partnership approach could be used to achieve: i) construction cost savings estimated by ADI Ltd of \$60 million...". It does not attribute the savings to the public private partnership but rather states that this is one possible way to achieve the savings identified by ADI Ltd. as possible in a Design-Build project. The source of the savings was understood by the decision makers.*

Fredericton-Moncton Highway Project Objectives

5.32 In our opinion, the selection of government objectives for the Fredericton-Moncton Highway project was one of the two key decisions made for the project. (The other was the decision to sign the final agreement with the Maritime Road Development Corporation.)

5.33 The basic government goal for the Fredericton-Moncton Highway project was to increase public safety by improving the highway system between Longs Creek and Moncton. More specific government objectives for the highway project were formulated at the ministerial level over a number of years of preliminary planning starting with the

provincial "White Paper" in 1993. We feel that it would have been appropriate to limit these government objectives to such broad statements as "for lowest cost to the Province" and "as quickly as possible" rather than providing more specific objectives to provincial staff. Doing this would have enabled provincial staff to be more creative in completing the project, while still meeting the broader goals and objectives of government. Departmental representatives indicated that the financial goals selected by the government, and the resulting public-private partnership structure for the project, limited their ability to identify acceptable alternatives for many of the project objectives that they later formalized.

5.34 We found lists of objectives in two places. Three government financial objectives were provided to RBC Dominion Securities Inc. when they were contracted to provide structural recommendations for the project. In addition, a list of ten project objectives considered relevant to bidders was developed by departmental representatives with the assistance of hired consultants and presented in the Request for Qualifications (RFQ) document. This list was prepared after the RBC Dominion Securities Inc. interim report was issued and the structure of the project had been decided. It appeared again in the Request for Proposals (RFP) with slightly modified wording. Some of these objectives, such as the four-year completion goal, had already been referred to by government in their previous announcements. We consider the three government financial objectives combined with the ten project objectives to encompass the government objectives for the project.

5.35 The three government financial objectives provided to RBC Dominion Securities Inc. were:

- to avoid an increase in provincial debt;
- to achieve a reasonable cost of funds; and
- to achieve an optimal degree of risk transfer to the private sector.

5.36 Upon consideration of these financial objectives, RBC Dominion Securities Inc. recommended the project be structured as a public-private partnership with at least a minimum level of funding being provided by third party (i.e. toll and ancillary) revenues. This recommendation was accepted by decision-makers and project planning proceeded to the RFQ phase under the assumption that a public-private partnership structure would be adopted.

5.37 Departmental staff said that the government objectives for the project were sometimes competing. For example, they understood that transferring risks and requiring certain construction and environmental standards would lead to additional cost for the Province. These objectives had to be balanced when deciding what to include in the RFP.

5.38 Our work on government objectives for the project included developing a clear understanding of the meaning of each objective. We then attempted to determine if reasonable alternatives existed to those selected. Where reasonable alternatives did exist, we determined if analyses had been prepared that compared the alternatives and made decision-makers aware of the limitations their selection would make on structural options for the project as well as the benefits. We then assessed the objective selected for reasonableness given the information presented. Government objectives for the project are discussed individually below.

5.39 In doing our review of objectives, we noted a lack of documentation supporting the selection of specific objectives where reasonable alternatives existed. Lack of staff involvement may be the reason for this deficiency in the case of government financial objectives. The Departments of Transportation and Finance indicated that they only became involved in the decision-making process for this project after the official announcement that the project would proceed, in June of 1996. However, there is evidence that these issues were discussed at the political level prior to that date, including the various reports that were requested as previously discussed and Hansard documentation from the Legislative Assembly. Departmental representatives indicated that very tight timelines for planning the project led to the lack of documentation supporting project objectives selected for inclusion in the RFQ and RFP. They did note, however, that decisions related to project objectives were subject to intensive discussion and debate between departmental staff and hired consultants.

Government financial objectives

5.40 As previously noted, RBC Dominion Securities Inc. was given three government financial objectives in their work for the Province early in 1996. Two of them related directly to financing aspects of the proposed project. They were, "to avoid an increase in provincial debt", and "to achieve a reasonable cost of funds." They are discussed below. The third relates to risk transfer and is covered under "Project Objective 4" later in this chapter.

To avoid an increase in provincial debt

5.41 This objective can be interpreted as requiring the Province to enter into an operating lease arrangement and to have an arm's length third party arrange for the financing of the project. The obvious alternative would be not to have such an objective, thereby permitting the Province to finance the project.

5.42 There were two arguments made supporting the need for this objective. The first was the possible effect of more provincial borrowing on the provincial debt rating, and therefore future borrowing rates. The second was the requirement of the Province to live within the financial boundaries established by the provincial balanced budget legislation.

5.43 The argument that additional borrowing by the Province may adversely affect the future borrowing rate supposes that the debt rating agencies would ignore debt issued by a third party, but supported by government payments. In fact, in their 1997 report, RBC Dominion Securities Inc. made the following statement in referring to the likely effect of project debt being issued by Project Co.

"... Credit rating agencies will count \$580 million commitment (89% of capital costs) now ..."

5.44 Their opinion was confirmed in a November 1998 Standard and Poors report that discussed the 1 June 1998 affirmation of the Province of New Brunswick's credit rating.

"Tax-supported debt (net of cash holdings), which includes all provincial direct and guaranteed debt as well as municipal debt, but excludes the self-supporting obligations of NB Power...rose once again in fiscal 1998. This was entirely due to the issuance of lease-based debt (not directly by the province, but by the New Brunswick (F-M) Project Co., a not-for-profit company incorporated earlier this year) to help finance the construction of the Fredericton-Moncton Highway project. While this debt does not represent a direct obligation of the New Brunswick government, and therefore does not affect provincial direct debt..., Standard and Poors considers it appropriate to treat it as tax-supported debt because the province (through its Crown Corporation, New Brunswick Highway Corp.) is ultimately responsible for making the sublease payments to cover the debt service on the lease-based debt. These payments will be a charge on the province's consolidated fund, are statutory appropriations that are not required to be voted on annually by the Legislative Assembly of the province, and must be paid from the date that the highway is fully open to traffic for the full term of the lease-based debt."

5.45 So, the only debt that the Province would have avoided in their credit rating evaluation would have been the toll-based debt of \$174.5 million. That is because it will not be repaid through provincial tax revenues, but rather by highway user tolls. The Province was aware of the RBC Dominion Securities Inc. opinion on the likely treatment of the lease-based debt, and chose to adopt the public-private partnership structure anyway. Therefore, we do not feel that the possible effect on the provincial credit rating of additional debt should have been a significant factor in the adoption of this objective.

5.46 The other argument made for adopting this objective would be that balanced budget legislation would not be met if highway design and construction costs were treated as capital expenditures over a four year

construction period. This issue was also covered in the RBC Dominion Securities Inc. report to the Province of New Brunswick dated 25 June 1997. The report states, *"To achieve the Province's fiscal objectives, it is important that the financing approach achieves operating lease treatment and does not result in consolidation of the project financing onto the accounts of the Province."*

5.47 On 19 December 1997, the Minister of Finance made the following comments in the Legislative Assembly:

"We could probably build it if we decided we would not touch one single kilometre or mile of road anywhere else in the province. Over the next four years, if we dedicated every single penny of capital construction to this project, we probably could do something. However, if we followed the normal fiscal framework, if we took into account the fact that we have balanced budget legislation that we have to respect, it would take us between 15 to 20 years to accomplish this. All we are saying to you is that it is not uncommon for a jurisdiction to move into this area of partnering with the private sector to accomplish projects that would otherwise take a lot longer for us to do. ... Why are we doing the project? Why is it a better deal? It is a better deal because we would not have the project if we didn't do it with the aid of the private sector partnering. We simply cannot afford to do it in the normal circumstances because of our financial situation."

5.48 Also on 17 December 1997 in the Legislative Assembly the Minister of Transportation made the following statement. *"The decision was made by Cabinet that we would have a toll highway....But the fact of the matter was with no toll highway, we would not have a highway..."*

5.49 In our opinion, these comments do not refer to a lack of available borrowing room for the Province. They would have needed only to borrow and service an additional \$174.5 million in toll-based debt. Rather it refers to the need, alluded to by RBC Dominion Securities Inc., to have at least 11% of total funding for the project come from outside of government. This minimum level of toll revenue was necessary to ensure the project would qualify for operating lease treatment under current accounting rules.

5.50 In our opinion, the provincial balanced budget legislation led to decision-makers adopting the objective *"to avoid an increase in provincial debt."* However, we saw no evidence that consideration was given to making a one-time exception and ignoring the balanced budget legislation for the Fredericton-Moncton Highway project. Since the balanced budget legislation does not impose any penalties on the Province when it is not met, we feel that such an option should have been considered. Not setting this objective for the project would have freed the Province up to issue debt for the project directly. The

implications of direct provincial debt issuance will be discussed later in this chapter.

To achieve a reasonable cost of funds

5.51 This objective is related to the value-for-money objective, but recognized that the borrowing cost for this project would be somewhat higher because debt would be issued by a third party rather than the Province. This higher borrowing cost was effectively payment for transfer of certain repayment risks to the private sector.

5.52 RBC Dominion Securities Inc. reflected this in comments in their 1997 report.

"... We estimated a cost of funds of 30 basis points above the Province's 30 years bullet bond rate for the lease-based debt and a cost of funds of 100 to 125 basis points over Canada bonds of similar duration for the toll-based portion. On a blended basis, the cost of funds then represents a 36 to 38.5 basis point premium to the Province's 30 year bullet bond rate."

5.53 This objective is closely linked to the previous objective "to avoid an increase in provincial debt." In order to meet that objective, it was necessary to have debt issued by a third party. The debt could have been issued at the provincial borrowing rate had the Province chosen to guarantee its repayment. However, this would have precluded meeting the first financial objective because the full amount of the sub-lease commitment would have had to be recorded as debt. Conversely, had the Province guaranteed repayment of the debt, or had debt been issued directly by the Province, a "cost of funds" objective would not have been needed.

Other government project objectives as documented in the request for proposals

Project Objective 1, "To ensure the safety of the travelling public."

5.54 The provincial white paper "Highways for the Next Century" that was released on 28 September 1993 identified safety as a major concern with the existing highway between Fredericton and Moncton. It was felt that by expanding the Trans-Canada Highway to four lanes, it would be safer for travellers. We did not attempt to identify alternative highway structures or determine if statistical evidence supported the improved safety claims surrounding the four-lane option. As we have already stated, we feel that the basic goal of the project was to improve public safety. There is no reasonable alternative to this objective.

Project Objective 2, "To ensure that the Highway is developed, designed, constructed, operated, managed, maintained and rehabilitated in a manner that meets or exceeds current Provincial standards."

5.55 The reference to provincial "standards" refers to the New Brunswick Department of Transportation (DOT) standards. An evaluation of DOT's standards was beyond the scope of our work, so we

are assuming that they are appropriate in the circumstances. Therefore, we feel that there is no reasonable alternative to this objective.

Project Objective 3, "To ensure that the Highway is developed, designed, constructed, operated, managed, maintained and rehabilitated in an environmentally responsible manner."

5.56 "Environmentally responsible manner" is defined for purposes of this objective as complying with provincial environmental laws and regulations. As with the DOT standards, it is beyond the scope of our work to evaluate provincial environmental standards. Therefore, we are assuming that they are appropriate in the circumstances and that there is no reasonable alternative to this objective.

Project Objective 4, "To share the risks of the Project between the private and public sectors."

5.57 This objective was developed once it was decided to consider adopting a public-private partnership model for this project. Since all highway projects completed in the Province involve the sharing of risk to some degree with the private sector, the objective appears reasonable as written. However, it appears that the intent is more in line with one of the financial objectives provided to RBC Dominion Securities Inc. by the Province in their engagement to analyze the feasibility of applying a public-private partnership approach to the Fredericton to Moncton Highway project. That objective was "to achieve an optimal degree of risk transfer." Therefore, it appears that the definition of Project Objective 4 exceeds traditional DOT practice. The RFP summary of various risk components of the project and who will bear them confirms this interpretation.

5.58 Much of the risk sharing analysis that was completed was performed by RBC Dominion Securities Inc. pursuant to the assignment discussed above. However, we found no indication that cost benefit analyses were performed by RBC Dominion Securities Inc. or the Province covering the transfer of additional risks to the private sector. Additionally, we saw no evidence that other risk transfer options were considered. We were told that departmental representatives and outside consultants held extensive discussions relating to risk transfer and felt the objective selected was most appropriate in the circumstances. However, this decision was not supported by documented analyses.

5.59 We did some quantitative analysis on financing risks transferred that is discussed later in this chapter.

Project Objective 5, "To obtain optimal value for money for New Brunswick Highway Corporation (NBHC)."

5.60 CCAF/FCVI defines value for money as "the term that summarizes three separate but interrelated values: economy, efficiency, and effectiveness..." For this project, departmental representatives told

us that it was initially defined as “lowest cost, best quality with consideration of risk.” It was subsequently changed to make it more specific, but not until after the RFP was finalized. We feel that the Province should always strive to achieve optimal value for money in every project it undertakes. In our opinion there does not appear to be a reasonable alternative to this objective.

Project Objective 6, “To minimize the financial contribution of NBHC to the Project.”

5.61 Our understanding is that this objective means to minimize gross provincial payments to the Project Co. through NBHC. The objective does not factor in the cost of tolls to provincial taxpayers. Additionally, it does not consider the netting effect of concession fees (i.e. excess toll revenues) to be paid to NBHC by Project Co. This second omission is discussed later in this chapter.

5.62 A reasonable alternative to this objective would have been “to minimize the financial contribution of New Brunswick taxpayers to the Project.” As the provincial government represents the taxpayers of the Province, we would have expected this option to have been considered. However, we found no evidence that this or any other alternative was considered. Additionally, we saw no quantitative or qualitative analyses supporting the objective that was selected, and no evidence that Executive Council was made aware of the effect their selection of this objective would have on other decision-making for the project.

Departmental comments

5.63 *The RFP was issued on the premise that, if the Project proceeded, it would be a toll highway. In that context minimizing the financial contribution of NBHC minimizes the cost to taxpayers. To the extent that budgetary expenditures are lowered, the taxpayers benefit....*

5.64 *It was estimated that use of the highway will provide savings approximately equal to the cost of the tolls for commercial vehicles. For non-commercial users, since there is an alternate route, motorists choosing to use the four-lane highway will do so because they consider the benefits to equal or outweigh the cost of the toll.*

5.65 *It should also be recognized that to the extent that a number of users of the highway will be from out of province, this would transfer cost and risk from New Brunswickers.*

Project Objective 7, “To open the entire Highway for safe operation by November 30, 2001 and to fully complete the Highway by June 30, 2002.”

5.66 It has been publicly stated that the rapid construction was due to the Province’s concern for public safety on the route. Therefore, the decision to set an objective to have the highway completed within four years appears to have been due to the requirement to build the highway

as quickly as possible. According to DOT engineers, four years was the minimum time in which the route could be completed, given the complexity of certain aspects of the highway construction (i.e. bridge construction). Obviously there are many other alternatives for the timing of completion of this highway up to and including the fifteen years identified as being the time to complete the highway under traditional practices. The option of building the highway in sections according to relative safety risk could also have been considered. However, we were unable to determine if other options for completion date were considered or what effect they might have had on the cost of the project. We did not see any cost/benefit analyses comparing alternative completion dates that would have been used as input to this decision.

Project Objective 8, "To defer payments by NBHC for the Project (other than on account of highway operations and maintenance) until after the opening of the completed Highway."

5.67 This objective was intended to defer the start of operating sub-lease payments by NBHC to Project Co. until a point after the full traffic availability date for the highway. Provincial representatives felt that it would be prudent business practice to defer payments on the highway until after the completion of construction. Additionally, they noted that at the time this objective was being set, it was felt that four years out the provincial surpluses would be in the range of \$60 to \$75 million. Those surpluses would cover the costs of the highway when sub-lease payments began in 2003. We were not provided with documentation to support this opinion. Additionally, we saw no evidence that other alternatives were considered for a start date on sub-lease payments. We did note that the gross interest cost between the issue date for the lease-based debt of 19 February 1998 and the commencement of repayments was approximately \$214 million on the original \$540 million debt. We feel that cost benefit analyses of various commencement dates should have been completed and provided to decision-makers.

Project Objective 9, "To maximize the economic and industrial benefits to the citizens and industries of New Brunswick."

5.68 This objective deals with the economic development benefits to the Province from the Fredericton-Moncton Highway project. This objective would have had cost consequences for the project, since it would somewhat limit the use of suppliers, sub-contractors, etc. by restricting their ability to find the lowest cost providers. However, to the best of our knowledge, analyses of these cost consequences were not prepared and no other options were considered. It may well be that the "price" of this economic development opportunity was quite low for the Province, but we would have expected it to be analyzed before this objective was decided upon.

Departmental comments

5.69 *The Government wished to ensure that New Brunswick benefited from the construction of this project. Compliant proposals were evaluated on the basis of lowest overall net cost for the Project. Economic and Industrial Benefits were to be used only in the event of a "tie". Therefore, while it required proponents to make a commitment to this objective and to their plan for Economic and Industrial Benefits we believe there was little if any additional cost to the Province resulting from the adoption of this objective.*

Project Objective 10, "To provide a high level of service to the Highway users at a low cost."

5.70 This objective established that the highway would be tolled. It related project objective two "To ensure that the Highway is developed, designed, constructed, operated, managed, maintained and rehabilitated in a manner that meets or exceeds current Provincial standards" to a user pay system of tolls. The tolling option was first raised in the 1993 provincial White Paper.

5.71 The effects of charging user tolls on the highway were analyzed for the reference of decision-makers. Specifically, it was determined that toll revenue at the levels proposed would lead to operating lease treatment for the project on the provincial books. This would allow the achievement of one of the financial objectives previously discussed, namely, "to avoid an increase in provincial debt." Additionally, a toll highway would contribute to the achievement of project objective 6 as interpreted by the Government, "to minimize the financial contribution of NBHC to the Project." Departmental representatives also indicated that it was felt that a system that required users to make a contribution was desirable in that it would somewhat reduce the burden on New Brunswick taxpayers in other parts of the Province who would not be using the highway. We did not see analyses documenting the net benefits of a tolling system (i.e. gross toll revenues less related costs).

5.72 A reasonable alternative to this objective would have been to have no tolls on the highway. This would have required either increased federal funding or an increase in planned provincial sub-lease payments. We saw evidence that additional federal funding was pursued and that tolling was seen as an option if federal funding was not available. The Province was unable to obtain additional federal funding during the period in which decisions were being made about the Fredericton-Moncton Highway. However, we saw no evidence that the option of larger sub-lease payments was considered. Actual provincial sub-lease payments are expected to be in the order of \$58 million per annum with the tolling system now in place. Projected sub-lease payments without tolling would have been approximately \$71 million per annum.

Departmental comments

5.73 *The decision to toll falls out of the government financial objectives not out of this objective. This objective was achieved by*

establishing standards for the Developer and the Operator and through the use of the Toll Protocol to ensure reasonable toll rates.

Recommendations
Government objectives for the project

5.74 Because of the importance of selecting appropriate project objectives, we would like to make the following recommendations to apply to the selection of objectives for future public-private partnerships and government decision-making in general.

- For each type of objective under consideration, alternatives should be identified, where applicable.
- Each alternative should be analyzed for its effect on the cost of the project, its effect on the structure of the project, and its effect in helping achieve the planned outcome of the project. These analyses should be clearly documented for reference by decision-makers.
- Consideration of the alternatives by decision-makers should include reference to analyses and the rationale for decisions taken should be documented.
- The Province should ensure for accountability purposes that the list of project objectives is complete, clearly documented and that objectives are clearly understood by all parties involved in the project.

Departmental response

5.75 *It is our position that the issues you have raised were addressed through consultation with the appropriate experts and discussion with senior management and the Government. We are confident that alternatives, issues and risks were properly considered in reaching all decisions.*

Project Structure

5.76 RBC Dominion Securities Inc. proposed and analyzed three structural alternatives for the project. They were:

- New Brunswick Highway Corporation issues stand alone revenue bonds;
- arm's length entity owns, finances against tolls and provincial lease; and
- private sector owns, finances against tolls.

5.77 An interim report was issued by RBC Dominion Securities Inc. on 28 October 1996. In it they recommended the second option and documented a model for how the arrangement should be structured. Their report stated:

"Given the Province's three financial objectives for the highway project a business and financial model was developed utilizing an arm's length not-for-profit corporation funded through debt raised by the successful RFP proponent and through debt raised by this Project Company against a

long-term operating lease commitment of the New Brunswick Highway Corporation."

5.78 It went on to say:

"In summary, our analysis of the Fredericton to Moncton Highway project indicated that a public private partnership approach could be used to achieve:

- i) construction cost savings estimated by ADI Ltd. of \$60 million;*
- ii) time savings estimated by the Department of Finance of 14 years;*
- iii) meaningful risk transfer to the private sector in both the construction and operating phases of the project;*
- iv) no direct increase in provincial debt; and*
- v) a cost of funds 36 to 38.5 basis points greater than the Province's rate for long-term government bonds."*

5.79 Based on our understanding of the government's financial objectives for the project, a public-private partnership that involved leasing appears to have been the only structure under which the project could have proceeded. The objectives as set precluded alternatives such as:

- public-private partnership for all aspects of the project except financing;
- public-private partnership without tolls;
- straight contracts for design, construction, and operation; and
- straight contracts for design, construction, operation, and tolling.

5.80 Under terms in the final agreement, the Province has the option of buying back the highway at the end of the lease term at fair market value instead of for a nominal amount. What makes that option unusual is that the lease-based and toll-based debt will be paid off by the end of the lease term. The requirement to have the final agreement structured this way was clearly specified in the recommendations contained in the RBC Dominion Securities Inc. report. The only apparent reason for this requirement relates to accounting rules for operating leases. An arrangement does not qualify for operating lease treatment for accounting purposes if there is any sort of "bargain purchase option" available at the end of a lease term. As has already been discussed, this arrangement had to qualify as an operating lease or the project would not have proceeded.

Request for Qualifications

5.81 A Request for Qualifications (RFQ) was issued on 18 December 1996 to identify parties qualified to be the private sector partner for the project. At the time of the announcement of the RFQ, the Ministers of Transportation and Finance indicated that a public-private partnership

approach had been selected. The project structure described in the RFQ (and later in the RFP) mirrored the model laid out in the RBC Dominion Securities Inc. report.

5.82 Five submissions were received in reply to the RFQ. Once the submissions were received, there was a clearly laid out process, with groups being assigned specific duties.

5.83 As noted in Appendix I, the process consultant involved in the design and implementation of the RFQ and RFP processes was KPMG. In a letter dated 4 May 1998, KPMG provided the following opinion to the Department of Transportation.

"Based on our review and our involvement in the matters discussed in this letter we are of the opinion that the evaluation process leading to the selection of the preferred proponent was:

- designed to be fair and equitable in its treatment of proponents and their proposals,*
- conducted in accordance with a pre-established process,*
- carried out using pre-established criteria, which were consistently applied.*

And that as a result, the evaluation and selection process was undertaken in a diligent, fair and equitable manner."

5.84 We were told that the Province was strongly advised by its hired consultants to select three proponents to advance to the RFP stage. It was felt that because of the cost to bidders of preparing an RFP submission, the Province would get more competitive bids if the field was limited. The Minister of Transportation announced the three finalists in the Legislative Assembly in February 1997 and the three short-listed proponents were sent a copy of the Request for Proposals on 27 March 1997. The remainder of this chapter deals with the decisions made translating project objectives into terms in the Request for Proposals.

Request for Proposals

5.85 Once the government's project objectives were finalized, it was necessary to translate them into detailed specifications for the project as shown in the RFP. Contents of the RFP were prepared by staff of various government departments, along with representatives of various private consultants hired to provide input to the project.

5.86 For purposes of our review of the decision-making process for the RFP, we looked at several key areas. These areas included risk sharing, design-build, operations and maintenance, tolling, financing, and final authorization of the RFP contents. These key areas covered certain of the project objectives as previously discussed. We wanted to

examine in more detail how these objectives were rolled out into the RFP and how that decision-making process worked.

Risk transfer

5.87 According to the Province's recently-released guidelines for public-private partnerships, *"The essence of a public-private partnership arrangement is the sharing of risks. Central to any successful public-private partnership initiative is the identification of risk associated with each component of the project and the allocation of that risk factor to either the public sector, the private sector or perhaps a sharing by both. Thus, the desired balance to ensure best value (for money) is based on an allocation of risk factors to the participants who are best able to manage those risks and thus minimize costs while improving performance....The transfer of risk for various elements has a value that must be quantified where possible."*

5.88 The provincial project objective regarding risk transfer was *"to share the risks of the Project between the private and public sectors."* The Province clearly specified the risks to be transferred to the private sector, and those to be retained by the Province, in a table near the front of the RFP document. That table divided project risks into four categories:

- development, design and construction risks;
- demand risks (related to tolling);
- operation and maintenance risks; and
- financing risks (related to debt issuance).

5.89 From our review of the risk transfer table with departmental staff, we feel that the RFP does provide for the transfer of significant additional risks to the private sector over the traditional DOT approach. However, we were not provided with analyses supporting the decision to transfer those risks on cost benefit or other bases, and we were unable to develop any substantive evidence supporting risk transfer decisions on our own. We had to rely on anecdotal evidence from the departments. Departmental representatives stated that they wanted risk to be assigned to the party best able to bear it, thereby lowering the overall cost of the project. They also indicated that all risk-transfer decisions were subject to intensive discussion between themselves and hired consultants prior to being made.

5.90 We were also unable to compute the ultimate cost of risks transferred or establish whether the cost was reasonable, except for the financing area. Results of that analysis are presented later in this chapter. Risk transfer as it relates to specific areas of the RFP is covered further in the sections that follow.

Development, design and construction risks

5.91 For this project the Province decided to transfer more risk to the private sector in this area than the traditional DOT practice. Normally design work, operations, and maintenance on highways in the Province

are done separately, mainly by DOT staff. However, in the case of the Fredericton-Moncton Highway, the Province wanted to transfer risk by including all phases of highway work in the RFP. Aside from preliminary surveying work and preliminary soil tests, the RFP made bidders responsible for everything including final detailed surveys, soil tests, and all design work. There were also a few risks transferred in construction, most notably "weather risk" which was to be borne by the successful bidder, but is normally the responsibility of the Province. It was not possible to determine how much it ultimately cost the Province to achieve this degree of risk transfer as it was built into the MRDC bids for design-build and operations and maintenance. However, we feel that the decision to reduce risk by combining the design-build and maintenance components of the project into one agreement provides some protection for the Province against unforeseen future maintenance expenditures.

Operation and maintenance risks

5.92 We were told that the rationale for including operations and maintenance on the highway along with the design-build component was to reduce the risk to the Province of design or construction deficiencies. Design or construction deficiencies subsequently discovered would be the responsibility of the successful bidder under the operations and maintenance part of the agreement. That is because the exact amount to be paid by the Province, and the level of service to be provided, would have already been established.

5.93 Operations and maintenance agreements as proposed in the RFP were divided into two sections, highway operations and maintenance, and tolling operations and maintenance.

5.94 The RFP required a twenty-year time commitment from bidders to highway operations and maintenance. There were no analyses prepared supporting this position. However, departmental representatives indicated that the decision was subject to extensive discussion prior to being taken.

5.95 Our concern is that there are no hand-back standards in the RFP for the end of year 20, even though the initial maintenance agreement ends at that point. Hand-back standards were only set for the end of year 30 or in the event of a default by the successful bidder under the RFP. The successful bidder will continue to maintain the highway during years 21 to 30, but the cost schedule will have to be negotiated between the successful bidder and the Province at that time. Therefore, we feel that despite the standards that are to be met on a year-by-year basis as documented in the RFP, some risk remains that some maintenance activities will be postponed by the successful bidder until after the initial 20-year period has passed. Whether this will have a significant dollar cost to the Province during the period from year 21 to year 30 is not possible to estimate at this point. The Province expects that much of the major maintenance work required during the first 30 years will have

been covered by the end of year 20 (e.g. replacement of bridge decks). However, if the intention of the RFP was to ensure that the Province got what it paid for (ie. a four-lane highway with a thirty year life) we feel that a thirty year highway maintenance agreement would have been more appropriate.

Recommendation

5.96 We recommend that where future public-private partnerships “bundle” construction and ongoing maintenance activities for bidding purposes, either:

- **a fee schedule for maintenance activities should be set at the beginning of the agreement to cover the term of the agreement; or**
- **hand-back standards should be included in the agreement for the date at which the initial maintenance agreement ends.**

Departmental response

5.97 *The optimal length of the initial fixed cost period for highway operations and maintenance was set at 20 years after lengthy discussions with the consultants. The difficulty of projecting maintenance costs so far into the future was recognized. Project staff and consultants agreed that a 20 year period was realistically the maximum time period that should be considered. It was agreed that a substantial premium would be paid for committing a developer to a longer term. Automatically setting the term of the fee schedule to match the term of the agreement could result in an arrangement that is not cost-effective.*

5.98 *While recognizing that there is risk in trying to look forward 20 or 30 years, the contract as you note does contain standards regarding ongoing maintenance and rehabilitation which protect the Province.*

5.99 The RFP also required a ten-year commitment from bidders for tolling operations and maintenance. The rates specified in the agreement covered that ten-year period. The rates for subsequent five year periods have to be renegotiated and the Province has the option of seeking an alternate operator of the tolling system after the first ten years of the agreement. The shorter time frame for tolling operations and maintenance was due to recognition of likely technology changes in future that would reduce costs. Since the Province assumed that costs of tolling would actually drop over time, they did not want to “lock in” tolling operations and maintenance payments over a longer term. Again there were no analyses supporting this decision. However, the verbal explanations we were given were reasonable.

Demand risks

5.100 The demand risks covered in this section refer to the risk that tolling revenues collected will not be as high as projected, thereby impacting on the availability of that stream of revenue for toll-based debt servicing and concession fees. This risk can be broken down into two components, the risk that there will be problems in collecting monies

due, and the risk that traffic volumes will be lower than expected. We do not expect collection risk to be significant. However, we have some concerns regarding the conclusions drawn about traffic volume risk.

5.101 The planning estimate of likely toll revenue over the first 30 years of highway operation was \$650 million. This revenue stream was to be used first as a source of funds with which to service the toll-based debt, and second as a pool of "excess toll revenues" to be paid to the Province as concession fees. Toll-based debt servicing was projected as totalling \$329 million over that period. "Excess toll revenues" were estimated to be approximately \$321 million.

5.102 A traffic study of the Fredericton-Moncton corridor by Wilbur Smith and Associates estimated that about 58% of toll revenues (i.e. about \$377 million) will come from commercial traffic. The other 42% will come from non-commercial traffic. Since commercial traffic is obliged to use the toll highway, it is practical to assume that commercial toll revenue is guaranteed. Based upon these estimates, even if there was no non-commercial traffic, toll-based debt could be serviced. The effect of short term fluctuations in toll revenue would be mitigated by the tolling reserve fund which will be sufficient to cover one year of toll-based debt servicing and must be fully funded before excess toll revenues are paid to the Province. Even with the effects of a serious recession, we feel that a minimal level of non-commercial traffic would ensure sufficient revenues to cover toll-based debt servicing. Therefore, in our opinion, the possibility of toll revenues not being sufficient to cover toll-based debt servicing is remote. Consequently, we feel that little demand risk has been assigned to the toll-based lenders.

5.103 On the other hand, the Province loses \$1 for every \$1 drop in toll revenue from \$650 million down to the \$329 million required to service the toll-based debt.

5.104 This opinion contradicts what is documented in the RFP risk transfer schedule. It appears that the Province believed it was transferring significant demand risks to the toll-based lenders and had paid a risk premium on interest rates to cover that risk transfer. In fact toll-based lenders may well have built a very low risk premium into their interest rates relating to demand risk, although we have no way of confirming if that was the case. There is also no way to determine what effect a more equitable sharing of demand risks for the Fredericton-Moncton project would have had on the interest rates on the toll-based debt.

Recommendation

5.105 We recommend that care be taken in the RFP to accurately identify risks being transferred between the Province and their private sector partner pursuant to the terms of the RFP.

Departmental response

5.106 *Presenting the toll-based debt service and the estimated excess revenues in nominal dollars is misleading. These amounts are very different as the larger excess toll revenue amounts are in the later years. A net present value calculation for each would be more appropriate.*

5.107 *The comment that: "...it is practical to assume that commercial toll revenue is guaranteed." is incorrect. Although trucks are required to use the highway, the amount of toll revenue anticipated to be generated from trucks is only an estimate. The toll-based lenders are the only lenders who are bearing the demand risk. The only source of funds for the payment of interest and principal on their investment is the toll revenue. If there are not sufficient funds to pay those amounts, they will lose their interest income as well as their initial investment. Toll revenue in excess of that required to service the toll-based debt accrues to the Province since it is providing the right of way upon which the highway is being built.*

5.108 *Demand risk was transferred to the toll-based lenders as indicated in the RFP. The market is efficient and prices such risk. Had the market perceived that there was little risk transfer, the interest rate on the toll-based debt would have been lower.*

5.109 *The comments on demand risk also ignore the risk associated with any development of alternative transportation routes or methods.*

Financing risks

5.110 *The terms documented in the RFP transfer some financing risk away from the Province. They require all debt funding for the project to be issued by a third party. They also specifically identify how the repayment of that debt is to be funded and when and under what circumstances repayments are to commence.*

5.111 *The lease-based debt was to be issued by the Project Company. The Department of Finance was to provide assistance in identifying parties willing to invest in the lease-based debt. It will be repaid commencing in November 2003 through sub-lease payments received from the Province. Provincial payments are subject to statutory appropriation, meaning that they do not have to be voted on by the Legislative Assembly each year. This constitutes, in effect, a guarantee to lease-based bondholders that the Province will make sub-lease payments regularly once the highway is completed. The Minister of Finance made the following statement in the Legislative Assembly on 19 December 1997 when referring to the lease-based debt. "... By doing it through statutory appropriation, we bring the risk down in the minds of the bankers and the bondholders. If it is done through statutory appropriation as opposed to yearly budgeting, there is a lower cost."*

5.112 *The interest rate on the lease-based debt ultimately turned out to be 33 basis points above the provincial rate because it was issued by Project Company. The cost of this decision therefore turned out to be*

\$25 million in 1998 dollars, meaning that where Project Company was able to borrow \$540 million, the Province would have been able to borrow \$565 million with the same repayment schedule.

Departmental comments

5.113 *The interest rate on the lease-based debt issued by the Project Company was higher than the Provincial borrowing cost for a number of reasons: the lenders accepted completion risk, the issue contained an amortizing feature, the issue was relatively large, etc. It is therefore inappropriate to compare the issue to a typical Provincial debenture issue.*

5.114 The Province received two benefits from the decision to have lease-based debt issued by Project Company. First, they were able to transfer the risk of non-completion of construction of the highway to the bondholders. In other words, if the highway is not completed, the Province will not have to make scheduled sub-lease payments. Second, having the debt issued by an arm's-length organization (i.e. Project Company) and partially funded by revenue sources from outside the government was necessary to ensure that it would not show up as provincial debt for accounting purposes. There appears to be no ongoing financing risk transfer related to lease-based debt once construction of the highway is completed. However, interest rates will be higher for the duration of the repayment period.

5.115 The toll-based debt was to be placed by the successful bidder on behalf of Project Company. Toll-based debt was broken down into senior and subordinate groupings. The interest rates for senior toll-based debt totalling \$149.5 million ultimately turned out to be 60 (for \$138.0 million) and 100 (for \$11.5 million) basis points above the provincial borrowing rate. The interest rates for the two groupings of subordinate toll-based debt totalling \$25 million will be 286 (for \$15 million) and 486 (for \$10 million) basis points above the provincial borrowing rate when they are issued.

5.116 The Province received three benefits from the decision to have toll-based debt issued by Project Company. First, as for the lease-based debt, they were able to transfer the risk of non-completion of construction of the highway to the bondholders. In other words, regardless of whether the highway is completed or not, the Province will never be liable to make toll-based debt repayments. Second, the bondholders bear a small percentage of the traffic and collection (i.e. demand) risk as previously discussed, because the only source of funds for repayment of toll-based debt is toll revenue. Third, having the debt issued by an arm's-length organization (i.e. Project Company) and funded by revenue sources from outside of the government was necessary to ensure that it would not show up as provincial debt for accounting purposes.

5.117 MRDC arranged the toll-based debt structure. For its part, the Province has tried to make the toll-based debt issues as attractive as possible to potential lenders by managing construction risk through bonding, insurance, and developer selection, by establishing a clear tolling protocol and by pre-funding a debt service reserve fund before taking any concession fees.

5.118 As is now stated in the recently-released provincial guidelines for public-private partnerships, we feel that the optimal allocation of risk between partners in a public-private partnership must be based upon which partner is best suited to manage and/or mitigate each risk. We feel, in general, that the partner best suited to deal with risk will be the one who can deal with it on the lowest cost basis. On that basis, it appears that the Province was best able to deal with the financing risk on this project because it had access to the most favourable financing rates. The Province did receive some benefits from additional costs incurred and it did take all possible steps to lower financing costs. However, as analyses comparing the extra cost of funding with the benefits received were not prepared, we cannot confirm that the decision to have debt issued by a third party was appropriate.

Recommendation

5.119 We recommend that the Province prepare cost benefit analyses prior to making the decision to have project debt issued by third parties for public-private partnerships when financing costs will be higher than provincial rates. Specifically, the cost of higher interest rates should be compared with the benefits accruing from this decision.

Departmental response

5.120 *Consultants were hired to bring a broad based knowledge of the alternatives and the associated risks. The fact that the financing cost of the lease-based debt was higher than the Province's borrowing cost indicates that risk was transferred and that a cost was placed on that transfer by the market. Capital markets are viewed to be efficient; therefore the risk transfer was properly priced.*

5.121 In our 1998 Report we indicated we would try to determine the rationale and potential consequences of issuing most of the debt required for the project in advance. In fact, the model for the public-private partnership, as presented by RBC Dominion Securities Inc. in their 1996 interim report, actually recommended this approach. "... our financial model envisions borrowing 100% of the requisite debt at the outset of the project, to lock in current rates and to fully transfer financing risk away from the Province. There is a cost to the negative carry on undrawn debt, minimized by short-term investing and any tolls collected as segments of the road are opened."

5.122 The benefit of this decision to the Province was that it would lock in interest rates, thereby eliminating one aspect of financing risk for the project (i.e. the risk that interest rates would go up during the period

when debt was being issued). Representatives of the Department of Finance informed us that this is no different than what the Province does on its own debt issues. This approach appears to be reasonable. It also appears, based on the statement by RBC Dominion Securities Inc., that the cost of this decision would be reasonable and manageable.

Other Issues

Minimum level of toll-based debt

5.123 The RFP required that the successful bidder guarantee the placement of at least 13% (i.e. \$114.01 million) of the total capital cost of the project of \$877 million as toll-based debt. The Province appears to have had three reasons for making this requirement:

- to transfer repayment risk in the event toll revenues would not cover toll-based debt repayment to the bondholders, thereby addressing the project objective of sharing risks between the private and public sectors;
- to ensure that the transaction was treated as an operating lease for accounting purposes, thereby addressing the project objective of not adding debt to the Province's books; and
- to reduce the provincial sub-lease payment to Project Company to as low a level as possible, thereby addressing the project objective of minimizing the financial contribution of NBHC to the project.

5.124 We question the rationale for the decision to allow the successful bidder to issue more than the minimum required level of toll-based debt. Because of the way in which debt servicing payments are made, it appears that it will, in fact, increase net costs to the Province. By allowing additional, higher interest rate toll-based debt to be issued in lieu of the same amount of lower interest rate lease-based debt, the overall total cost of debt servicing is increased. Departmental representatives were unable to describe tangible benefits accruing from this decision.

5.125 Using actual numbers, a total of \$174.5 million in toll-based debt has been or will be issued for this project. That means \$60.49 million more toll-based debt than was required was placed by MRDC. To date \$149.5 million of toll-based debt has been issued, \$35.49 million over the 13% minimum. Based on the difference between the lease-based interest rate of 6.47% and the toll-based rates of 6.74% and 7.14%, the extra cost of financing has a net present value of \$2.2 million in 1998 dollars. This extra cost figure will be substantially increased when the additional \$25 million in toll-based debt is issued before the end of the construction phase of the project. That toll-based debt will bear interest rates of 9% and 11% and will be held by the successful bidder, MRDC.

5.126 Since the extra toll-based debt servicing cost comes directly from toll based revenues, it has the effect of reducing the excess toll revenues (i.e. provincial revenue) that would otherwise be paid to the

Province. This reduction in excess toll revenues will exceed the reduction in provincial sub-lease payments. Therefore, the net effect to the Province of this decision is negative. We feel that this effect would have been noted had a cost benefit analysis been prepared. However, such an analysis was not completed prior to the issuance of the RFP.

Recommendation

5.127 We recommend that cost-benefit analyses be prepared prior to finalizing RFP terms where they would provide significant decision-making information.

Departmental response

5.128 *The bidding structure allowed for as much toll-based debt as possible from an estimated stream of revenue. It was not known at the time of release of the RFP that Government would receive the excess toll revenue as bidders were given the opportunity to suggest a sharing arrangement for any excess toll revenue. None of the bidders proposed a sharing mechanism so any excess accrues to the Province.*

5.129 *Anticipated total toll revenue was based on estimates only and therefore there is no guarantee that the Province will receive any funds. However, the amount of lease-based debt is known and the annual sub-lease payment is fixed. Therefore, the risk and the cost to the Province are reduced by a lower amount of lease-based debt.*

Toll rates

5.130 Decisions relating to toll rates were intended to address the project objective of providing a high level of service to highway users at a low cost. They also addressed the objective of minimizing the provincial contribution to the project. Decision-making with regard to toll rates appears to have adequately addressed applicable provincial project objectives.

5.131 In September 1996 ADI Limited was contracted to conduct a traffic study of the Longs Creek to Moncton corridor in conjunction with Wilbur Smith and Associates of New Haven, Connecticut. As part of their work, they suggested maximum toll rates for the Fredericton-Moncton Highway. A departmental representative told us that these rates were believed to be too high by the Premier and Minister of Transportation. Therefore the rates approved for inclusion in the toll protocol in the RFP were somewhat lower. At the time the RFP was being prepared, toll revenues to be collected over the thirty years of the sub-lease agreement were estimated to be \$650 million.

5.132 As part of the decision-making process for toll rates, an analysis was prepared comparing proposed Fredericton-Moncton toll rates with those in other jurisdictions in North America. Proposed rates for the Fredericton-Moncton Highway equated to 3.5 cents per kilometre. This rate was comparable with other surveyed highways such as the Maine (3 cents per kilometre) and New Hampshire (6 cents per kilometre) turnpikes and the Coquihalla highway in British Columbia (5.1 cents per

kilometre). Based on this analysis, proposed Fredericton-Moncton Highway toll rates appear to be reasonable.

5.133 RFP terms made the Project Company responsible for initiating toll rate increases. The RFP limited toll rate increases to 90% of the increase in the Consumer Price Index (CPI), and only allowed toll rate increases to be made after the highway was completed. The RFP also stated, *"The Project Company may choose to implement toll rates which are below those permitted under the Toll Rate Protocol, provided that such decisions achieve an objective of maximizing gross toll revenues net of collection costs."* So, once toll rate increases are permissible, Project Company must raise toll rates annually by 90% of the increase in the CPI unless they can prove that a lower or no increase will improve net toll revenues. Without such a term, Project Company would have had no reason to raise toll rates. Because toll-based debt repayment amounts are fixed over the life of that debt, we feel that 100 percent of the benefit of toll rate increases accrues to the Province.

Departmental comments

5.134 *The Project Company might default on the toll-based debt or the toll-based debt might not have been raised. The rate increases do not necessarily 100% benefit the Province. The increases in toll rates might or might not compensate in bad years for lower than anticipated volumes. Relating toll fee increases to changes in the NBCPI was part of the toll protocol considered by the lenders in pricing and sizing the toll-based debt.*

5.135 The Province cannot raise toll rates itself. However RFP terms require the maximization of toll revenues by Project Co., thereby covering fixed toll-based debt servicing requirements and maximizing concession fees to be paid to the Province. This RFP term therefore addresses the provincial project objective of minimizing the financial contribution of the Province to the project by maximizing the concession fee they will receive from Project Co. It also protects the interests of the toll-based lenders and would likely have had an impact on the interest rates they offered.

Concession fee

5.136 The RFP does not define the terms "concession fee" or "excess toll revenue." However, they are referred to in Section 4.4.3, *"Use of Toll and Ancillary Revenue."*

"Gross toll revenue and ancillary revenue will be available to service Toll Based Debt. Any toll and ancillary revenue not required to service the Toll Based Debt will be for the account of the Project Company. Such revenue net of payments made pursuant to any incentive arrangement will be used to reduce subsequent sublease payments by NBHC. ..."

5.137 Departmental representatives explained that the concession fee is intended to be a way of making toll revenue not required for debt servicing available for provincial use. The concession fee was not just

intended to be a fair market value payment for the use of the provincial land corridor upon which the highway is built. It is to pay for all rights conveyed to the Project Company with respect to the project. This becomes apparent when you consider that the total cost of land acquired for the highway by NBHC was in the range of \$12.1 million, while the estimated concession fee over 30 years is \$321 million.

5.138 During the construction period, excess toll revenues will be used to build up a reserve fund on behalf of toll-based lenders. The reserve fund is to be enough for two years' toll-based debt servicing during the construction period and one year's toll-based debt servicing when the highway has been completed.

Authorization of Project Decisions

5.139 In completing our review of decision-making for this project up to the Request for Proposals stage, we wanted to ensure that key decisions had been properly authorized. We feel that the recommendation to proceed to the RFP stage with a public-private partnership arrangement and the recommended contents of the RFP should have been prepared for submission to an authorizing body (Board of Management/Policy and Priorities Committee/Executive Council) in accordance with the *"Procedures Manual for Executive Council Documents."* Authorizing bodies should then have properly approved these recommendations.

5.140 In our review, we noted that the Board of Management and the Policy and Priorities Committee approved a recommendation from the Committee of Deputy Ministers to advance to the RFP phase with a short list of three potential private sector partners. However, only certain of the tolling requirements, as documented in the RFP, were approved by the Board of Management. Specifically, they approved the tolling protocol and certain other items pursuant to their approval of "Financial Parameters for the Fredericton to Moncton Project - Finance" on 27 February 1997. Otherwise, the contents of the RFP were not approved by the Board of Management or Executive Council. Those bodies relied on departmental staff and hired consultants to ensure the RFP contents were appropriate. We feel that Executive Council approval of the contents of the RFP prior to issuance would have been desirable in order to ensure that government objectives for this important project were properly reflected in the terms to be met by the bidders.

Departmental comments

5.141 *A number of presentations were made to Cabinet to keep them informed and to obtain approval at key points in the process. The material in the RFP is complex and involved several binders. The government depended on the experience of its staff and the experts it engaged for this complex project.*

New Government Guidelines

5.142 We were pleased to note that the Province released a document on 28 January 1999 entitled *"Public-private Partnerships (Guidelines*

and Protocols).” Under the “guiding principles” section of that document, the following comments were made:

“As with any proposal, the first step is a full evaluation to determine whether it is a government priority. A public-private partnership may be pursued only after alternative methods of delivering the project have undergone careful evaluation, it has emerged as the best alternative, and where it offers the best solution demonstrated through a sound business case.....

All public-private partnerships will be based on the following guiding principles:

- 1. Project definition: the project is of sufficient size and/or complexity to provide opportunity for the private sector to demonstrate its initiative, innovation and expertise in providing best value to New Brunswick.*
- 2. Competitive private sector market: sufficient qualified private sector proponents exist to ensure a competitive process.*
- 3. Shared rewards: the public receives “value for money” from the initiative, while the private sector can reasonably expect to receive a fair return on its investment.*
- 4. Premise of risk transfer: risks are allocated to the partner best suited to assume the risk.*
- 5. Procurement process: must be fair and transparent and will be subject to due diligence.*
- 6. Signed contract: the acceptance of a usually long-term relationship established through signed contractual arrangements.*
- 7. Communications: a proactive, ongoing and transparent communications plan designed to keep people informed is implemented.”*

5.143 We feel that the document will provide a useful benchmark for future public-private partnership initiatives undertaken by the Province.

Conclusion

5.144 In June 1996, the government announced its intention to pursue a four-lane highway project between Fredericton and Moncton. In our opinion, the decision-making process after that date was effective in translating government objectives into specific requirements for the project. However, we are less comfortable with the process that lead up to the June 1996 announcement. Government objectives were set prior to that date which severely limited the ability of departmental staff to adopt flexible approaches in pursuing the project. Setting these objectives was certainly a very important part of the decision-making process for the

project. For that reason we feel that objective-setting by the government should have been subject to the same rigor and analyses that was applied in later decision-making by departmental staff and consultants. We would encourage future decision-makers to adopt a more formal approach to decision-making and to adequately document the rationale for their decisions.

Appendix I

Fredericton-Moncton Highway Project Chronology

The provincial white paper "*Highways for the Next Century*" was released on 28 September 1993. It formally introduced the idea that the government of New Brunswick would be considering partnership arrangements with private sector interests to build and finance certain portions of planned highways. It also indicated that the government would actively pursue the implementation of tolls on portions of new highways so that traffic which benefits from the new transportation links would share in the cost of the project.

The final report of the Select Committee on New Brunswick's Highway Policy (All party committee) was presented on 8 April 1994. The Committee recommended that appropriate funding mechanisms to allow the completion of the national highway system be determined and agreed upon in the near future. They also recommended that the Province obtain a significant commitment of funds from the federal government.

In June 1994, the report "*Feasibility Study for Toll Highways and Private Sector Involvement for Highway Development in New Brunswick*" was completed for the New Brunswick Department of Transportation and the New Brunswick Department of Finance by ADI Limited, Price Waterhouse, and Transroute Consultants. It was prepared to examine the feasibility of toll highways and private sector involvement in highway development in the Province.

The Act creating the New Brunswick Highway Corporation was signed by the Lieutenant Governor on 29 March 1995. The Act introduced the concept of tolling into legislation. NBHC was intended to be a business enterprise established to design, construct, operate, maintain, toll and own certain highways. We made some comments relating to the intended purpose of NBHC in our 1995 Report.

The routing decision for the Fredericton-Moncton Highway project was announced on 11 June 1996. The Lieutenant Governor in Council approved the Trans-Canada Highway routing presented and studied in the Environmental Impact Assessment with certain provisos.

The official announcement that the project would proceed was made on 14 June 1996. It was announced that the four-lane section between Longs Creek and Moncton would be completed by 2000. It was also announced that RBC Dominion Securities Inc. had been engaged by the Province to do a financial feasibility study of the project. The Province identified federal-provincial funding as the preferred option. In the absence of federal funding, it was indicated that the Province was prepared to look at other options such as a public-private partnership, tolls and/or gasoline and diesel fuel taxes.

On 26 June 1996, the Board of Management and Executive Council approved the engagement of RBC Dominion Securities Inc. to analyze the feasibility of applying a public-private partnership approach to the proposed Fredericton-Moncton Highway project. RBC Dominion Securities Inc. was provided with the following fiscal objectives of the Province, which had to be met by any proposed structure.

They were:

- to avoid an increase in provincial debt;
- to achieve a reasonable cost of funds; and
- to achieve an optimal degree of risk transfer to the private sector.

On 2 July 1996 the Project Office was set up for the Fredericton-Moncton Highway project and various experts from across government were seconded to the project. Until that time, departmental involvement in the project had been limited to that of senior civil servants.

During summer and fall of 1996, four other key specialist consultants were retained including KPMG (public-private partnership process), Delcan (engineering), Goodman Phillips & Vineberg (legal), and Washburn & Gillis (environmental).

In September 1996 ADI Limited was contracted to conduct a traffic study of the Longs Creek to Moncton corridor in conjunction with Wilbur Smith and Associates of New Haven, Connecticut. The Toronto-based IBI Group was also involved.

The interim report on the Fredericton to Moncton Highway project for the Province of New Brunswick was issued by RBC Dominion Securities Inc. on 28 October 1996. It presented three structuring alternatives and indicated RBC Dominion's recommended proposal (a carefully-structured public-private partnership) that has subsequently been implemented.

A Request for Qualifications (RFQ) was issued on 18 December 1996 to identify parties qualified to partner for the project. At the time of the announcement of the RFQ, the Ministers of Transportation and Finance indicated that a public-private partnership approach had been selected. They also indicated that the highway would include user tolls. The revised deadline date for completion of the highway was announced as 2001.

By the deadline date of 23 January 1997, five RFQ submissions had been received. Four evaluation teams of government staff and consultants had been established to evaluate the five responses received to the RFQ. The teams included a development team, a technical team, a financial team, and an operational and maintenance team.

All four evaluation teams signed off on their evaluations of the five proposals on 19 February 1997. The Steering Committee also signed off, approving the advancement of three proponents to the RFP stage on the same date. The Steering Committee was primarily composed of senior officials from the Department of Transportation, but also included representatives of the Department of Finance.

The Committee of Deputy Ministers signed off approving the advancement of three proponents to the RFP stage on 21 February 1997. This committee was established for review purposes and was made up of the Deputy Ministers of Transportation, Finance, Justice and a senior representative from the Premier's Office.

On 25 February 1997, the Board of Management and Policy and Priorities Committee recommended to Executive Council that a shortlist of three proponents advance to the RFP stage in accordance with the process identified in the RFQ document. Included in the shortlist were the Maritime Highway

Corporation, the Maritime Road Development Corporation, and Peter Kiewit Sons Co. Ltd. The Executive Council approved the advancement of the three proponents to the RFP stage on the same date and a public announcement of the shortlist of proponents was made.

On 27 February 1997, the Board of Management and Executive Council approved the following financial parameters for inclusion in the RFP.

- i) A ban on through trucks on the existing Trans Canada Highway. Special permits for trucks with local business.
- ii) Government will make the Province's sub-lease payments a statutory appropriation.
- iii) An initial minimum toll for trucks of \$22 one way.
- iv) An initial toll for cars in the range of \$6.75 to \$7.00.

A final traffic study report was issued by ADI Limited on 21 March 1997. It indicated the most likely toll revenue for the first 30 years of the sub-lease would be in the range of \$650 million.

A Request for Proposals was issued to three short-listed proponents on 27 March 1997. On that same date an Order in Council proclaimed changes to the New Brunswick Highway Corporation Act and stated that the changes would come into force as of 27 March 1997. These changes gave NBHC the ability to contract with a private partner.

Chapter 6

Performance Measurement and Effectiveness Reporting

Contents

Background	103
Scope	104
Results in Brief	104
First Value-for-Money Audits	104
First Government-Wide Study of Annual Reports	105
New Annual Report Policy	106
Value-for-Money Audits After Policy Implemented	107
Performance Indicators	108
Review of Annual Reports for 1997-98	110
The Role of the Annual Report	115

Performance Measurement and Effectiveness Reporting

Background

6.1 This chapter examines the development of performance measurement and effectiveness reporting in the Province of New Brunswick over the last ten years. This year marks the tenth anniversary of our Office's effectiveness reporting mandate and also the tenth anniversary of the Province of New Brunswick's first annual report policy.

6.2 Our Office carried out and reported on its first value-for-money audit in 1989. This expansion of the Office's role into value-for-money auditing was accomplished by adding to the list of reportable items under the Auditor General Act cases where:

- money has been expended without due regard to economy or efficiency;
- procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used; and
- procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.

6.3 These amendments to our legislation in December 1988 established the so-called "Three E's" (economy, efficiency, and effectiveness) in legislation. From the outset, our Office realized that reporting under that third "E" of effectiveness would be a challenge, especially given the fact that there was no effectiveness reporting framework in place. Paragraph 5.15 of our 1989 Report raised the issue with the following statement:

At present there is no consensus on the concept of providing information on the effectiveness of programs in some form of public document. It is in this context that we have carried out the audit [of the Facilities Management Branch of the Department of Supply and Services] and provide our recommendations relating to effectiveness information.

Scope

6.4 In this chapter we would like to look at some of the highlights of that challenge over the last ten years. And as we provide that retrospective, we also discuss the somewhat simultaneous development of the Province's annual reporting and performance measurement policies.

6.5 This chapter gives an overview of comments in previous Reports of the Auditor General relating to annual reports of departments and agencies and effectiveness reporting. As well, the chapter addresses various policy and reporting developments by the Province, beginning with the original policies of 1989, the annual report policy AD-1605 from 1991, and the implementation of "Performance Measurement: Supplement to the Main Estimates" in 1996-97.

6.6 Similar to some of our earlier Reports, we have also carried out a review of annual reports to determine if government departments are complying with the annual report policy. In this respect, the scope includes the 1997-98 reports of government departments, the latest ones available at the time of our review.

6.7 We had three objectives in carrying out this special study:

- to provide an overview of our audit efforts and the progress by the Province in the areas of performance measurement and effectiveness reporting over the last ten years;
- to review annual reports of government departments for 1997-98 using our scorecard methodology developed in prior audits; and
- to promote the use of the annual report as an accountability document.

Results in Brief

6.8 The performance measurement system in New Brunswick continues to expand and improve each year.

6.9 We have seen improvement in the level of compliance with the annual report policy. We recommend the policy be revised to include direction that each annual report should indicate how it complies with the policy.

6.10 The Legislative Assembly, through its Public Accounts Committee (and possibly the Crown Corporations Committee), could have a role to play in improving annual reports, "the major accountability document for the Legislative Assembly and the general public."

First Value-for-Money Audits

6.11 Our first value-for-money audit, in 1989, covered the Facilities Management Branch of the Department of Supply and Services. That audit included an effectiveness reporting component. We actually suggested a number of indicators the Department might use in reporting on the Branch's effectiveness.

6.12 We faced a difficulty, however, in that the government of the day had no generally accepted manner or document for addressing this need for performance information. Recognizing this, we made a recommendation that:

The information to be included in the Department of Supply and Services Annual Report, the New Brunswick Main Estimates, and the New Brunswick Public Accounts should be reviewed. The purpose of this review would be to establish the types and amounts of information to be reported to enable the Legislative Assembly and the public to form an opinion on the effectiveness of the facilities management function. The review should establish which documents should include this information or if another document should be created to report this information.

6.13 The Department responded that it had some difficulty with our recommendations. It noted that both the Main Estimates and the Public Accounts "are prepared in accordance with an established format that is set by government and we have no input into same." The Department did agree to undertake a review of the annual report, however, "to determine the information that should be included."

6.14 Our second value-for-money audit was in the Nursing Home Services Branch of the Department of Health and Community Services. And again, we faced similar issues when it came to our comments and recommendations on effectiveness reporting. The Department responded as follows:

While there is no objection to participating in efforts to develop refined accountability reporting, additional resources and central agency leadership are seen as prerequisites. Since central government agencies have a direct interest in such matters, they should take the lead role in this area and establish, in consultation with operational departments, a suitable general framework.

First Government-Wide Study of Annual Reports

6.15 It was in this context that in 1989-90 our Office carried out its first government-wide study of annual reports. It was seen as an important background study to help the Office fulfil its new-found responsibilities in the area of effectiveness reporting.

6.16 The Office developed audit criteria in five key areas: timeliness; physical layout; goals, objectives and related performance data; financial disclosure; and understandability. In developing criteria we were aided by the fact that the government had issued two major annual report policy statements shortly before the audit began. The first, dated 1 March 1989, was developed by the Premier's Office. It was superseded by a policy dated 8 September 1989 from the Cabinet Committee on Communications. We took great interest in the fact that

one of the policies spoke of reporting “the results obtained by expenditures.” We saw this statement as a reference towards reporting on the effectiveness of the expenditure of funds.

6.17 Our general conclusion was that the annual reports did not present the information needed by the Legislative Assembly and the public to judge program effectiveness. There was insufficient performance information to tell the accountability story. As well, reporting was not timely. The Auditor General’s major recommendation was as follows:

I recommend the Cabinet Committee on Communications revise the requirements for annual reports. Annual reports should reflect how effective departments and agencies have been in the use of government funds.

New Annual Report Policy

6.18 We were pleased, and somewhat surprised, by how quickly and thoroughly the government responded to our recommendation. Our public Report was issued in late 1990. On 26 June 1991 the Cabinet Committee on Communications issued a new annual report policy which addressed our recommendation. It answered the questions of where and how performance information should be reported, the very questions that departments had raised in our first two value-for-money audits.

6.19 This new policy was given Executive Council approval on 6 December 1991. It was incorporated into the government’s administrative policy manual system as Policy AD-1605 and remains virtually unchanged to this day. And it clearly established that reporting was everybody’s responsibility. That is, the government stated that the policy applied to all four parts of the civil service. This included government departments and agencies, Crown corporations, hospital corporations, and school boards.

6.20 We would like to quote from various sections of the policy to illustrate the manner in which it has established a framework for performance reporting.

6.21 The objective of the policy is stated as follows:

The prime function of an annual report is to be the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public. It serves as the key public link between the objectives and plans of a government entity and the results obtained.

6.22 We believe this was a key statement. In setting out the “prime function” of the annual report, it clearly established where government departments and agencies are to report accountability information.

6.23 The policy goes on to describe various elements or standards of content:

To the degree possible, departments and agencies should give a clear account of goals, objectives and performance indicators. The report should show the extent to which a program continues to be relevant, how well the organization performed in achieving its plans and how well a program was accepted by its client groups.

Actual and budget financial information in summary form and a narrative explaining major variances as well as other aspects of financial performance are to be included in all annual reports.

6.24 By covering these areas, the policy addresses key aspects of performance reporting.

6.25 Recognizing the importance of understandability, the policy also calls for annual reports to be written in clear and simple language. In order to emphasize the importance of timeliness, the policy calls for all reports to be submitted to the Clerk of the Legislative Assembly by 1 November following each 31 March fiscal year.

6.26 We were also pleased to see that the new policy covered several areas of interest identified by MLAs in a survey regarding annual reports. We had carried out this survey in conjunction with our first review of annual reports.

6.27 After the policy was implemented, our work regarding the third "E" of effectiveness became a little easier. At least we knew where to look for performance information.

6.28 From our 1992 Report on, we have tended to have at least one major audit each year that focuses on a department or agency annual report. Policy AD-1605 provides ready-made criteria for such an audit. In almost every case we have made recommendations for improvement. We have never been able to conclude that any annual report that we examined was in full compliance with the policy.

6.29 We have covered a wide variety of organizations from the Department of Finance's Tax Administration Division to the Department of Transportation's road construction activity to the Environmental Trust Fund. We have extended our reach to cover Crown corporations such as the New Brunswick Geographic Information Corporation and the Lotteries Commission of New Brunswick. In 1998 we communicated with the regional hospital corporations on this issue as part of our governance study. At the conclusion of a discussion on public reporting we made the following recommendation:

Value-for-Money Audits After Policy Implemented

We recommend that regional hospital corporations comply fully with the provincial annual report policy in future corporate annual reports.

Across-the-board surveys

6.30 In addition to detailed examinations of annual reports and departmental effectiveness measures, we have also carried out two general studies of annual reports across government. The first of these was more of a "report card" style of study where we reviewed each annual report and "checked off" if there was something there that seemed to fit the policy requirement. There was no formal assessment (or assurance provided) of the quality or reliability of the information.

6.31 For example, departments are required to present summary financial information with variance analysis. We did not assess the quality of the variance analysis. If the department had an analysis, it received the checkmark.

6.32 Our 1995 Report contained our survey of deputy ministers' self-assessment of their own annual reports. We had provided each deputy minister with a checklist of the policy requirements and asked them to carry out their own analysis. We were pleased that all the deputy ministers responded to our survey. The deputy ministers' responses included several frank admissions that the corresponding departments did not meet aspects of the policy. For example only four departments felt they had information on client acceptance as called for in the policy. A number of deputy ministers admitted the annual reports did not discuss program relevance.

6.33 We were encouraged to see that in a number of cases the deputy ministers spoke of planned improvements in their report. Departments and agencies saw themselves moving towards compliance with the policy.

Performance Indicators

6.34 One requirement in the policy is to "give a clear account of performance indicators." In a number of our audits of departmental annual reports, we had negative comments with respect to this aspect of compliance. For example, our 1995 audit of the Department of Advanced Education and Labour contained the following recommendation:

We recommend the Department ensure that benchmarks and performance indicators are established for all key activities of the college system. The results should be reported publicly as part of the Department's annual report.

6.35 In the Department of Economic Development and Tourism in 1998 we recommended that

The Department should develop performance indicators to report against all strategic objectives. This would allow for

an evaluation of the degree of success of the Department in achieving its strategic objectives and therefore its mission.

6.36 To some extent, this one area of non-compliance was contemplated by the policy. One paragraph of the policy reads as follows:

It is recognized that management information systems in many departments and agencies do not produce sufficient relevant data to meet this goal. However, over time, departments and agencies are expected to develop performance indicators and to include this information in their annual reports.

6.37 For the first several years that the policy was in existence, we had to consider this qualifying statement. Commencing, however, with the budget process for 1996-97, the government has embarked on a performance indicator process that should see that qualifier becoming less and less relevant.

6.38 In 1995 the government announced a performance measurement initiative which was implemented by the Department of Finance for the 1996-97 budget year. All departments and agencies were asked to establish public benchmarks and other measurements to assess the performance and impact of the programs they administer.

6.39 Now in its fifth year of development, the plan has been based on the concept of incremental progressive improvement. In the latest report *Performance Measurement, Supplement to the Main Estimates 1999-2000*, fifteen departments have identified core businesses and goals, with related performance indicators and targets for most key result areas. One of the major factors in its success to date has been acceptance and buy-in to the process by departments, demonstrated by their co-operation and dedication to ongoing improvement of the system.

6.40 The Province currently measures performance only at the departmental program level. Departments are required to prepare performance information as part of the Main Estimates process. Departments clarify their mandates through the identification of their core business areas and for each area identify the key goals. For each key goal, indicators are outlined together with targets and sources of information. This information is collected from all departments and consolidated into a supplement to the Main Estimates.

6.41 The responsibility for the performance measurement initiative has been recently transferred from the Department of Finance to the Executive Council Office. This office acts as developer and co-ordinator of the initiative, as well as advisor to departments. All performance indicators and targets are subject to approval each year, currently by the Board of Management. Departments are then required to publish the results in their annual reports.

The initiative in perspective

6.42 The performance measurement system in New Brunswick continues to expand and improve each year. We have been informed that this approach has been viewed as very successful by government, allowing officials to deal with growing pains as encountered and to plan ongoing strategies. This has also allowed a gradual evolution and growth of the process, while ensuring departments have never been overwhelmed by it as yet another central agency request. One key executive put it succinctly - "While recognizing the limitations of our current process, we are encouraged by its demonstrated improvement each year."

6.43 Our Office is encouraged to see the development of this process as well. We recognize that the publication *Performance Measurement, Supplement to the Main Estimates* was not developed directly to support the reporting requirements of the annual report policy. Departments were never directed they had to do this in order to comply with that policy. *Performance Measurement* was instead a product of central direction stemming from a commitment in a 1995 government platform document. But nonetheless, *Performance Measurement* does provide an important link to the annual report discussion on performance. And we believe this to be a good thing. It should lead to overall improvements in the annual reports of departments as the years progress.

6.44 A key improvement to the performance measurement system is training sessions currently being provided to key departmental personnel to encourage better use of performance measurement as an internal management tool. With these more recent developments it is hoped to change the focus from that of just reporting to one of using the information received to improve both planning and decision-making at all levels throughout government.

Review of Annual Reports for 1997-98

6.45 As noted, we believe it is important to continue emphasizing the annual report policy. It is a key part of a focus on accountability. As the policy states "the annual report is to be the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the public."

6.46 It is from this perspective that we approached our second objective, to review annual reports of government departments for 1997-98 using our scorecard methodology developed in prior audits. This year we reviewed the annual reports of the fifteen government departments which presented indicators in *Performance Measurement, Supplement to the Main Estimates* for the year ended 31 March 1998. This was the most recent fiscal year for which all annual reports were available. We did not include the reports of Crown agencies this year. We wanted to focus on the departments only, because the Crown agencies have been excluded to date from the performance measurement initiative of government.

6.47 Our review was similar to that of previous years. It looked at the policy requirements and compared these requirements to the reports. In other words, the review asked, what does the policy call for and is it easily identifiable in the report? The review was not designed to evaluate the quality of the information; just whether or not the information required was presented.

6.48 Our questions arising from a review of the requirements of the policy are as follows:

- was a report prepared?
- are the goals/objectives of the organization stated?
- are performance indicators presented?
- does the report discuss achievement of plans?
- is there discussion of program relevance?
- are details available on level of client acceptance?
- is actual and budget financial information presented?
- does the report explain variances from budget?
- was the report tabled with the Clerk of the Legislative Assembly by 1 November?

Was a report prepared?

6.49 We are pleased to report that all departments included in our review prepared annual reports.

Are the goals/objectives of the organization stated?

6.50 All departmental reports have stated goals and objectives in some recognizable form. This is a major improvement over our previous surveys. Perhaps part of the reason for this change can be attributed to the performance measurement system. The performance measurement system requires departments to identify the key goals for each core business area.

Are performance indicators presented?

6.51 All of the reports reviewed contained a section that outlined key performance indicators for the year.

Does the report discuss achievement of plans?

6.52 As a general rule, reports follow the department's organization structure. That is, each branch or section of the department has a discussion of its various activities for the year. They are often activity oriented. To quote for illustrative purposes from the *Introduction* of one report – "the annual report for 1997-98 outlines the activities and major events undertaken." These activities are not necessarily linked to any strategic objectives and operating plans although in at least four cases they appear to be linked to the program component objectives present in the *Main Estimates*. Some departments have presented information from their strategic planning processes, but this is not directly referenced to the various activities reported on elsewhere in the report.

6.53 In our 1998 Report we commented at some length on reporting with respect to achievement of plans in a more detailed examination of the 1996-97 annual report of the Department of Economic Development and Tourism. We made the following recommendation as part of that work:

Once departmental strategic objectives have been defined, it would be useful to have performance indicators and narrative descriptions of achievements presented by strategic objective in the annual report. This would make it much easier for a reader to evaluate the degree of success of the Department in achieving its strategic objectives.

6.54 This is a recommendation that probably still has general applicability. Some form of improved reporting is necessary to enable the reader to determine how well departments are doing in achieving their plans.

***Is there a discussion of
program relevance?***

6.55 This topic was not given separate attention in any report we reviewed. But of course a number of departments referred to their process of strategic planning. And, as noted, the performance indicator process includes the identification of core business areas. Therefore, one could not say relevance has been ignored.

6.56 When we carried out our 1995 survey of deputy ministers, we received several interesting comments on program relevance. One respondent reported:

It is my sincere opinion that program relevance should not be discussed as an issue in the annual report. Discussing the merits or faults of each program or service offered would be like second-guessing the decisions taken by government. Once decisions are made by government to eliminate programs no longer relevant, or to implement new programs this information could be part of the annual report, along with information on the process used to determine why such a change was necessary.

6.57 Another in reference to certain regulatory programs stated:

We have traditionally assumed that the relevance of such requirements was subject to extensive public and legislative debate when the statutes were initially passed, and as a result, presenting rationales for their application in an annual report is no longer required.

6.58 These comments, and our observations on the general lack of discussion of the issue, point out that program relevance may be one area where additional guidance on compliance might be needed.

Are details available on level of client acceptance?

6.59 As with program relevance, client acceptance was not a topic that the reports systematically addressed. It should be noted, however, there are often statistics on the volume of users of programs. This does provide some information on the extent to which intended beneficiaries are taking advantage of programs. But we believe that in order to fully answer the question on client acceptance, there should be some discussion of the extent to which various users judge a program to be satisfactory. In this regard, at least one performance indicator did speak clearly to the issue. "The percentage of client satisfaction with archives services as reported through annual customer surveys" is an indicator in the Department of Supply and Services.

Is actual and budget financial information presented?

6.60 All departments presented budget versus actual financial information.

Does the report explain variances from budget?

6.61 Eleven departments had narratives explaining variances from budget. Four of those surveyed did not.

Was the report tabled with the Clerk by 1 November?

6.62 Three departments tabled their reports prior to 1 November. Another department came close by tabling on 2 November, the first working day in November. Two other departments tabled in the first week of November.

6.63 This is a fair improvement over our last two surveys. In both 1993 and 1994 only one department met the deadline, tabling its report in late October. Nonetheless, we believe there is room for continued improvement. Less than half of the departments had a report on time or within the first week of the deadline. One department did not table until 29 March 1999 according to the Clerk's records. Another tabled in February. Three tabled in January.

6.64 Perhaps one of the reasons for the failure to table reports on time is the fact that little attention is given to them until the public meetings of the Public Accounts Committee. In this regard we would encourage the Public Accounts Committee to meet as early as possible after the 1 November reporting deadline. Not only would this result in a more timely review of the year just past but it would also allow for input into the budget process for the next fiscal year.

Where to from here?

6.65 In general, we have seen improvement in the level of compliance with the annual report policy. We expected to find some level of improvement simply through the implementation of the performance measurement system. We are pleased by this progress.

6.66 Departments are to be commended as well for the attention paid to improving reports. From time to time we are asked by departmental representatives to provide some advice with respect to their upcoming annual reports. We are certainly pleased to be able to share our experience with departments when we receive such requests. While we

are able to discuss our past reviews of annual reports with departments, we do not have a definitive format or template that we can give to guide them through the process.

6.67 We noted how most departments are organizing their reports around the branches or sections of the department. One department appears to have developed a more strategic approach in that the information is organized under three core business areas. Each core business section describes various services and programs provided along with certain statistical information. Performance measures are presented in a separate section that is also organized by the same core business areas.

6.68 At least four other departments have organized their reports by program objective. Objectives are stated for the various program components followed by a section on various activities carried out during the year. These objectives are essentially the same as those presented in the *Main Estimates*. Another department began each section of the report with a subtitle "Mandate" followed by "Major Achievements for 1997-98." After these achievements are discussed, the reader is informed on "Priority Projects for 1998/99", the upcoming fiscal year.

6.69 Perhaps what we need is some sort of model around which the annual reports can be structured and further improved. For example, earlier in this chapter we stressed the importance of linking strategic goals and achievement of plans. We repeated a recommendation made in our 1998 Report. Organizing annual reports to tie into the strategic objectives may be one acceptable approach. Organizing it under core business areas may be another.

6.70 We have talked about the issues of program relevance and client acceptance as not being particularly clear in the annual reports. We also talked about the issue of timeliness. These could become part of the focus of improvements in the process.

6.71 In the interim, we would like to repeat a recommendation we made in our 1995 Report. In that Report, we noted we were pleased to see the interest deputies demonstrated regarding compliance with the policy. We went on to state the following:

We believe that it would be useful for departments and agencies to discuss their compliance with the policy in a section of their annual reports. A department or agency could place a chart near the front of the report listing each of the aspects of the policy. In a second column the chart could show where in the report each element of the policy was complied with. For instance, in response to the requirement to state goals and objectives, the chart could refer the reader to such things as excerpts from the strategic plan or an overview

message from the deputy minister. Regarding budget and actual financial information, the chart could refer the reader to the financial statements contained elsewhere in the report.

Recommendation

6.72 We recommend that the annual report policy be revised to include direction that each annual report should indicate how it complies with the policy.

6.73 Our Office has actually adopted such an approach. We have included a chart of this type in our chapter "Office of the Auditor General" for the last several years.

The Role of the Annual Report

6.74 Over the years our Office has continued to be a steady supporter of the annual report as an accountability document. This is consistent with our Office's strategic goal to "Promote accountability and performance reporting by government, by individual departments and by Crown agencies." With the development of the Province's performance measurement program, we look forward to continued improvements in annual reports. And we intend to continue to focus on the importance of performance indicators in keeping with our "effectiveness" legislation.

6.75 We are pleased that the message seems to be getting through. In the 5 June 1998 meeting of the Public Accounts Committee a member began his questioning of a deputy minister with the following remarks:

We have had sessions here with the Auditor General, and he impressed upon us the importance of performance indicators. Does your department function with performance indicators? Is there some sort of measuring stick you utilize to assess whether you are efficient or whether you are achieving certain goals or objectives?

6.76 Another member questioned a deputy minister as follows:

Your performance measurements begin on page 33. I see that you are making good progress on the first goal, which is operating costs for procurement services per total dollar value of goods and services procured. Are you thinking you can continue to improve upon that, or are you getting to the point of more or less maximum efficiency?

6.77 The deputy minister responded:

We are trying to, but as you know, savings are harder and harder to find. We are hoping to keep proceeding on that one.

6.78 In a third example, a member began directly with the performance indicators of a government department as presented in the annual report. His questioning started as follows:

Another area I want to review with you is performance measurement. I find it quite fascinating to look at the government's move into performance measurement..... In this case you have all the challenges that are being faced in this year, and you have indicators that you do not appear to be hitting. Have we set the goals too high? Are they realistic? Should they be reassessed?

6.79 This type of questioning, focused on the performance indicators of the departments and agencies, could lead to a whole new level of debate on the effectiveness of government organizations. It could transform the functioning of the Public Accounts Committee and the Crown Corporations Committee as they work towards ensuring accountability is achieved when public money is spent.

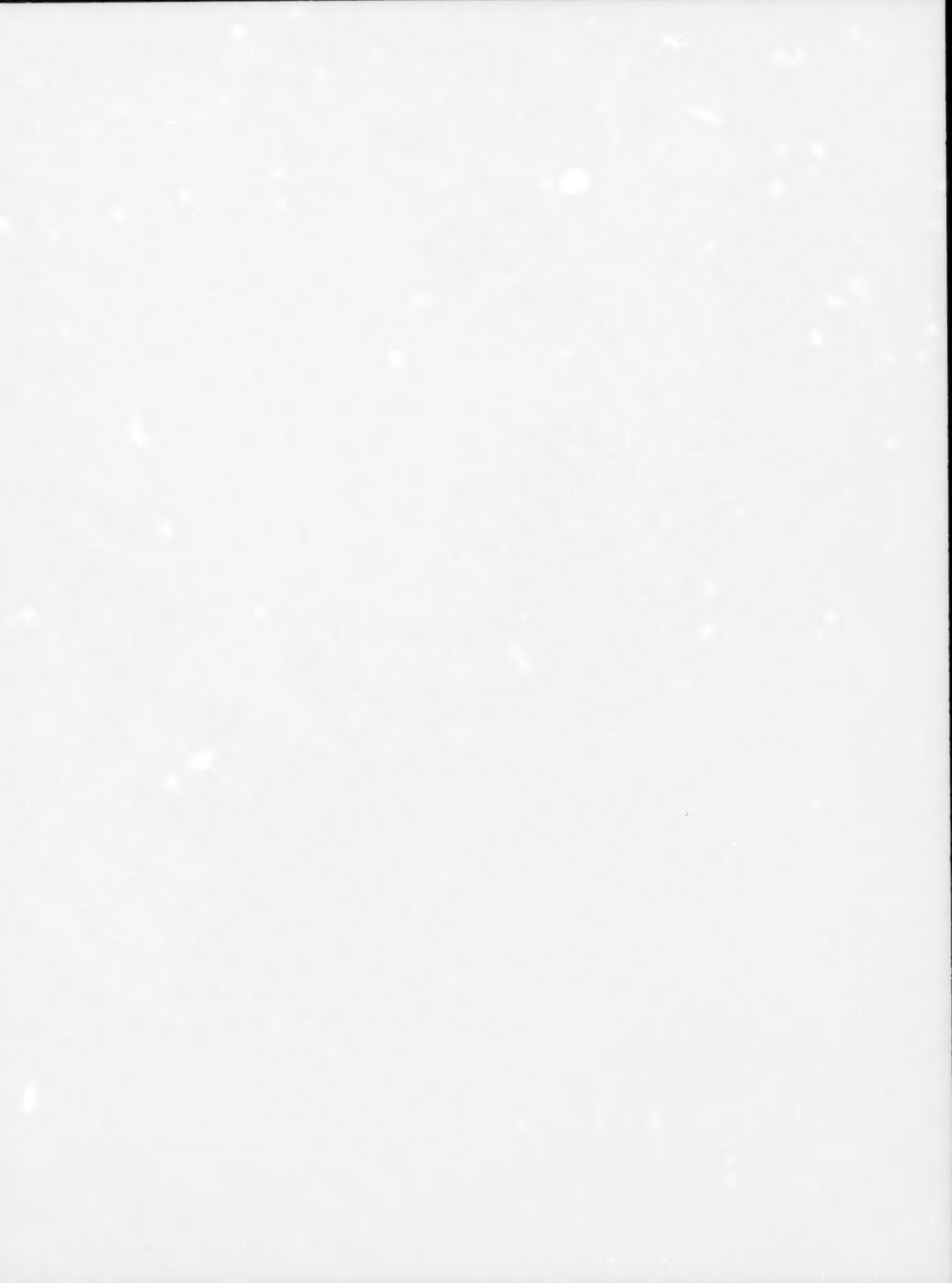
6.80 The Legislative Assembly, through its Public Accounts Committee (and possibly the Crown Corporations Committee), could have a role to play in improving annual reports. By examining specific reports and comparing them to the policy, the members could create an impetus for improved compliance with the policy. A model report might be a possible outcome from committee deliberations aimed at improving the annual report, "the major accountability document for the Legislative Assembly and the general public."

Chapter 7

Contract Administration

Contents

Background	119
Scope	119
Results in Brief	121
General Observations	122
Family and Community Social Services (FCSS) Contracts	126
Janitorial Service Contracts	133



Contract Administration

Background

7.1 In our 1997 Report, we noted three instances where the Province failed to obtain signed contracts before goods and services were provided by suppliers.

7.2 Two instances occurred in the 1996-97 fiscal year. The first involved work by IBM for the Department of Finance while the second was a lease agreement for Air Ambulance Services. In neither case were signed contracts obtained until significantly after the term had begun. The third instance related to work performed by Andersen Consulting and was discussed in detail in our 1995 Report.

7.3 Contracts were also prominently featured in our 1998 Report. Some of our work during 1997-98 dealt with departments like Economic Development and Tourism, Health and Community Services, Justice and the Solicitor General, as well as the Fredericton-Moncton Highway, Evergreen and Wackenhut projects. Related work included a review of contract approvals and monitoring procedures for contracts dealing with funding, leasing, and the purchase of goods and services.

7.4 It is readily apparent from our work and findings over the last two years that contracts between the Province and its suppliers are very important. On signing a contract, parties are guided and governed as to their relationship and responsibilities. Contracts are especially important when they have implications over numerous fiscal years.

7.5 More and more government services are being delivered by the private sector through privatization, public-private partnerships and straight contracting-out arrangements. Many such contracts have lives extending over multiple fiscal years.

Scope

7.6 The objective of this broad scope audit project was to determine what systems are in place to ensure contracts are being administered in accordance with negotiated terms and conditions.

7.7 The term "contract" has very broad meaning in common usage. Our Office does not have sufficient resources to audit all types of contracts in all departments of the provincial government.

7.8 For the purposes of this audit project, we have defined a "contract" as an agreement between the Province and at least one outside party (not including Crown agencies or corporations, hospitals or nursing homes). We restricted our work to those contracts having a

term equal to or greater than one year and that are used to meet ongoing operational (as opposed to capital) commitments.

7.9 Our first goal was to determine the extent to which senior managers in government were aware of contracts which were in existence at the time of our review. Awareness was defined as the extent to which senior managers were able to provide important information about their existing contracts, including whether or not the contracts were being properly monitored.

7.10 To assess awareness of contracts in departments, our Office developed four key criteria. Our findings for each of these criteria are discussed under the heading of General Observations.

7.11 In assessing this first goal we conducted surveys and interviews with representatives of eight major departments of the government of New Brunswick. Following this work, we identified two further goals. One was to determine the extent to which contract performance is monitored and reported. The second was to determine the extent to which contracting delivers what was agreed, when it was agreed and for the price agreed. To assess monitoring, reporting and delivery we identified additional criteria. These criteria were used to review contract administration in selected areas of the Department of Health and Community Services and the Department of Supply and Services.

7.12 Our work in these departments consisted of a review of fourteen contracts in the Department of Health and Community Services and five contracts in the Department of Supply and Services. The contracts in the Department of Health and Community Services were for a variety of services related to the Family and Community Social Services Division. These ranged from homemaker service to counselling and rehabilitation service. For the year ended 31 March 1999, our Office estimates that our sample of contracts represented \$12 million of annual Family and Community Social Services expenditures in the Department of Health and Community Services.

7.13 The contracts at the Department of Supply and Services were for janitorial services administered under the Facilities Management Program. For the year ended 31 March 1999, our Office estimates that our sample of contracts represented \$338,000 or 1% of the annual expenditure of the Facilities Management Program in the Department of Supply and Services.

7.14 Our findings related to monitoring, reporting and delivery are presented under the headings of Family and Community Social Services Contracts and Janitorial Contracts.

Results in Brief

7.15 Government is not following the Financial Administration Act requirement that all contracts be submitted to the Comptroller.

General Observations

7.16 No central registries of key financial or non-financial stipulations for contracts are maintained on a department-wide basis. Such registries would facilitate monitoring.

7.17 Responsibility for monitoring contracts has been appropriately assigned.

7.18 Responsibility for monitoring contracts rarely falls to senior management in the Province of New Brunswick. There is no formalized reporting to senior management on the status of key financial and non-financial stipulations.

**Family and Community
Social Services Contracts**

7.19 Of fourteen contracts reviewed, two were not signed by the end of the contract term. All remaining contracts reviewed were signed after their contract start dates.

7.20 For ten of the fourteen contracts reviewed, fluctuations in the volume of service delivered would not impact payments to the contractor on a timely basis. This may be due, in part, to payments being more in the form of a grant, than for the purchase of service.

7.21 Where program standards were applicable, no explicit reference was made in the contract to the effect that non-compliance would have on contract payment amounts or schedules.

7.22 Relevant, reliable information exists with which contractor performance can be assessed. However, this information does not appear to be always obtained in order to allow the Department to assess contractor performance.

7.23 Where such assessment information is both available and obtained, analysis of this information does not appear to be occurring on a timely basis. In addition, requirements for this information may not be formally stated in the contract terms.

7.24 The Department needs to implement a more structured, proactive approach to ensuring that contractors are providing services which meet quality and other standards as specified in the terms of the contracts. This would include providing regular feedback to contractors on its satisfaction with their services.

Janitorial Contracts

7.25 The Department should ensure that the nature and frequency of contractor evaluation and the deadline for evaluations is specified within the conditions of future contracts.

7.26 The Department should obtain relevant, reliable information that can be used to evaluate contractor performance. The regular use of checklists to document inspection of the cleaner's work should be considered.

7.27 The Department needs to implement a more structured, proactive approach to ensuring that services being provided by suppliers meet quality and other standards as specified in its contracts.

General Observations

7.28 Our first criterion was:

Departments should be aware of, and able to provide documentation about, contracts which are outstanding in their departments at any given point in time.

7.29 In our effort to determine what contracts were outstanding at the time of our review, we noted that a central governmental registry for contracts should exist.

7.30 The Financial Administration Act [Section 38(3)] states, "Every contract involving the payment of public money is to be submitted to the Comptroller when made." Until October 1998, the government Administration Manual assigned responsibility for ensuring the Comptroller has a copy of legal contracts to the individual exercising payment authority. This requirement has now been dropped.

7.31 Our inquiry has determined that the requirements of the Financial Administration Act have not been followed for some time. Due to the large amount of documentation this practice would involve, the Office of the Comptroller has interpreted the Act to mean that the contracts must be maintained by departments and made available to the Comptroller on request.

Recommendation

7.32 Government should follow the Financial Administration Act. If the application of the Act is seen to be impractical or if there is a better way to ensure control is exercised over contracts, then consideration should be given to amending the legislation.

Departmental response

7.33 The Office of the Comptroller replied to our recommendation as follows:

Our Office decided that it would be more efficient for departments to maintain their contracts and make them available if we wanted to review them. We advised departments accordingly.

It is our intention to change section 38(3) to read that departments will be responsible for maintaining contracts.

7.34 Since no central governmental registry currently exists, departments have (by default) been assigned responsibility for contract record-keeping.

7.35 Virtually all departments have taken a decentralized approach to organizing their contracts. Within a department, responsibility for contracts is assigned to the branch or division having responsibility for the related program and budget. These are responsibility centres for which a manager is held accountable.

7.36 Since contracts are assigned to numerous responsibility centres, a departmental perspective on the number, nature or dollar value of contracts outstanding at a given point in time is not available. Only the responsibility centre manager is able to generate detailed information about the nature, number and dollar value of contracts outstanding in their branch or division.

7.37 Our findings in the Department of Health and Community Services confirm this. For Family and Community Social Services (FCSS) contracts signed in the central office, a Project Co-ordinator in the Executive and Program Support Unit was able to provide general information about the nature, number and dollar values involved. Though more detailed information was not immediately available, it was readily compiled by obtaining and reviewing the contracts involved.

7.38 For FCSS contracts signed in a region, the Regional Director and Regional Administrative Co-ordinator were able to provide general information about the nature, number and dollar values involved. Similar to the centrally signed contracts, more detailed information was compiled by obtaining and reviewing the contracts involved.

7.39 In the Department of Supply and Services, our Office was able to obtain a detailed listing of janitorial service contracts which had previously been compiled by the Manager of Financial and Support Services of the Facilities Management Branch.

7.40 Our second criterion was:

Departments should be aware of, and able to provide documentation about, key financial and non-financial undertakings for contracts which are outstanding in their departments at any given point in time.

7.41 Based on the preceding observation that no governmental or departmental registry of contracts existed at the time of our review, our Office similarly concluded that no such registries of key financial or non-financial undertakings in those contracts could exist. Registries of financial and non-financial undertakings, if they existed, would be limited to each responsibility centre.

7.42 This was confirmed in our surveys and interviews with departments.

7.43 In the Department of Supply and Services, some financial and non-financial undertakings were included as part of information maintained and provided by the Department. Though important non-financial information like the term of the contract and any extensions were included, other non-financial stipulations were not included in the registry. Examples of other non-financial information we considered important include: the results and dates of cleaning inspections, that a Certificate of Insurance has been filed with the department by the contractor as stipulated in the contract, and the results of criminal record checks where applicable.

7.44 In the Department of Health and Community Services, no responsibility centre registry existed which detailed or summarized financial and non-financial stipulations for contracts in either the central office or the region.

7.45 Without any contract registry of key financial and non-financial undertakings at the departmental or responsibility centre level, it is possible that key administrative issues may be overlooked. For instance, renewal options and notification dates, the right to inspect and conduct audits and the filing of key documents such as insurance policies may be overlooked when there is no registry to highlight them.

Recommendation

7.46 A registry of contracts should exist at either the responsibility centre or departmental level. This registry should include information on key financial and non-financial undertakings and be organized in a manner which permits effective review and follow-up.

7.47 Our third criterion was

Responsibility for monitoring each contract or class of contracts, if not exercised by senior management, should be designated to an appropriate employee.

7.48 Responsibility for monitoring contracts is largely delegated by senior management to responsibility centre managers and their employees using the mechanism of spending authority. The government Administration Manual explains that individuals having spending authority are responsible and accountable for expenditures charged to their budgets and are responsible to verify contract requirements and to ensure that prices paid for goods and services are correct and reasonable.

7.49 In the case of the FCSS division of the Department of Health and Community Services, responsibility for the monitoring of contracts was assigned mainly according to whether the contract was signed by

personnel of the Department at head office or in one of the regional offices.

7.50 Responsibility for monitoring contracts signed in the regions falls to the Regional Director who has spending authority over payments on these contracts. The Department's Purchase of Service Standards Manual assigns responsibility to a contract officer in the region. Unless delegated to others in the region, the Regional Director fulfils this role.

7.51 Responsibility for monitoring centrally signed contracts is given to a Project Co-ordinator in the Executive and Program Support Unit who has spending authority over payments on these contracts. The Department's Purchase of Service Standards Manual assigns responsibility for monitoring these contracts to a provincial contract officer. The Project Co-ordinator referred to above appears to be serving in this capacity.

7.52 The Department of Supply and Services has assigned monitoring duties for janitorial services in a similar manner. These contracts are assigned to Regional Managers, each of whom has the responsibility to ensure that buildings in their geographic area are being maintained and that service providers are performing in an acceptable manner. Each Regional Manager has also been designated as having spending authority for payments to contractors.

7.53 Therefore, our Office can conclude that responsibility for monitoring contracts has been reasonably and appropriately assigned to employees having adequate knowledge of the contractor and their performance, as well as the authority to impact payments to the contractor.

7.54 Our fourth criterion was:

Departments should monitor, or receive regular documentation from designated employees regarding, key financial and non-financial undertakings for contracts that are outstanding at any given point in time.

7.55 Our surveys and interviews suggest there is no formalized reporting to senior management on the status of key financial and non-financial undertakings. This type of reporting could allow senior managers to ensure contractors, or groups of contractors, are complying with signed agreements. Objective performance indicators (like tasks, standards to be adhered to, etc.) should be documented, applied, and their status reported on a timely basis to allow departments to deal with poor performance on a proactive basis.

7.56 Senior management receives reports on an 'as-needed' basis only. This type of reporting may await a top-down request by an immediate supervisor and might not be volunteered by responsibility

centre managers. In both the Department of Health and Community Services and the Department of Supply and Services, interviews revealed that regular, formalized reporting to senior management on the status of outstanding contracts has not occurred.

7.57 A lack of regular, formalized reporting may increase the probability that senior managers are not kept abreast of significant administrative and operational issues, which could result in receipt of unsatisfactory goods and services from the Province's contractors.

Family and Community Social Services (FCSS) Contracts

Monitoring and Reporting of Contracts

Contracts should be properly executed, signed and dated

7.58 Our office reviewed eight FCSS contracts signed at the central office with which the Department of Health and Community Services purchased goods or services over the 1998-99 fiscal year.

7.59 One of the 1998-99 contracts was still not signed by the date of our review and therefore was not finalized at any time during the term of the contract. The remaining seven contracts were finalized between 21 and 162 days after their respective contract start dates. At the date of our review in late May 1999, none of the contracts for 1999-2000 had yet been finalized and signed.

7.60 Our Office also reviewed six FCSS contracts signed at the regional office level. One of the contracts for the 1998-99 year was not signed at the date of our review and therefore was not finalized at any time during the contract term. The remaining five contracts were finalized between 154 and 217 days after their respective contract start dates.

7.61 These findings cause us some concern. In order to protect the interest of the Province and its taxpayers, all contracts should be signed before services are received and payment made.

7.62 In some cases where contracts expired before renewal, the Department indicated it did not wish to finalize a new contract until the prior year's audited financial statements were received and/or the Department's budget for the upcoming year was approved. These concerns would have to be addressed if contracts are to be finalized on a timely basis. One solution would be to incorporate a clause in the contracts to allow for future adjustments of payments.

Recommendation

7.63 The Department should ensure that all contracts are negotiated and signed prior to the contract start date.

Departmental response

7.64 *It has been the Division's practice for a number of years that contracts continued in effect past April 1 until new contracts were signed. Community agencies are aware of this practice, recognizing that government needed to be assured of available dollars in the budget and be in receipt of audited annual financial statements before signing (audited financial statements are important in cases where the funding*

arrangement is similar to a grant). The standard contract will be reviewed to ensure wording reflects intent and practice.

Payment and volume of service

7.65 Based on our review of these contracts, our Office observed that the amount of payments was dependent on the rate paid (fixed by the Department) and the volume of activity (units of service provided by the contractor). In the case of some contracts, the contractor is also required to comply with additional program standards.

7.66 However, our review of the fourteen sampled contracts, and subsequent discussions with departmental staff, indicated that ten contracts were in actuality either lump-sum payments or a series of payments which would not be immediately affected by changes in volume or compliance with standards. Should the contractor deviate from the contract terms, payments would only be affected through an adjustment in future months or the following year.

7.67 Our Office determined that in many of these instances the Department was using a model contract designed for purchasing service from contractors on a "per unit of service" basis even though the payments more closely resembled a grant. In three contracts, the term "grant" appeared within the conditions which described the payments the contractor would be receiving. This model contract is found in the Department's "Purchase of Service Standards" manual.

7.68 For these contracts, the contract amounts are calculated using a budgeted lump-sum payment and annual volume amount as its starting point. The payment schedule, however, was based not on volume, but on fixed monthly amounts. No invoices were submitted by these organizations to receive this funding, though statistical reports are later received which should support the payments actually made by the Department.

7.69 The four remaining contracts in our sample of fourteen contained explicit terms that made payments dependent on volume and contractors must submit invoices to initiate the payment process.

7.70 Based on these results, it is evident that, depending on whether the intention of the Department was to provide a grant or to purchase services, a contractor's failure to meet anticipated volume might affect their payment schedules and amounts in very different ways. Regardless, the same model contract is being applied to both. In doing so, the Department is confusing both departmental and contractor staff as to the meaning and implication of conditions in the contract which require a monthly volume of service from contractors. For the majority of contracts reviewed, fluctuations of volume would not affect payments in any timely manner.

7.71 A wide spectrum of agreements might be appropriate between the Department and its suppliers. Where a grant relationship might exist, a grant agreement or conditional grant agreement might be more appropriate than the current purchase of service model contract which is being employed.

Recommendations

7.72 The Department should review the appropriateness of applying the "Purchase of Service Standards" and its model contract, which links payments to volume, to those organizations for which grant funding is most appropriate.

7.73 Where the model contract is deemed appropriate, the Department should ensure that contracts with suppliers make explicit reference to the effect on payment schedules and amounts should the contractor fail to meet the anticipated volume.

Departmental response

7.74 The Department will examine its approach and contractual arrangements with service providers to ensure there is an appropriate application of the purchase of service policy, which links payments to volume. If the purchase of service model contract linking payment to volume is not appropriate for a particular service, the department will utilize grant funding and reflect the change in our contractual arrangements with agencies.

Meeting program standards

7.75 Seven of the contracts reviewed contained explicit reference to the fact that "program standards" applied to the provision of service by the contractor. In those contracts, there was no explicit reference to the effect on payment or payment schedules should the contractor cease to meet those "program standards".

Recommendation

7.76 The Department should ensure that contracts with suppliers make explicit reference to the effect on payment schedules and amounts should the contractor fail to comply with program standards.

Departmental response

7.77 When regional staff are aware that contractors fail to comply with program standards, appropriate action is taken to correct the situation. If the client is at risk, the contract can be terminated...

7.78 However, the Department will review contracts to ensure, where it is appropriate, that payment schedules and relevant program standards are clearly linked.

Relevant, reliable information should be obtained to judge contract performance

7.79 Based on our review of the model contract and the actual contracts sampled, we compiled a list of areas on which the majority of contractors could be assessed. These areas included:

- ensuring the contractor provided the service;
- the department's satisfaction with the service;

- the maintenance of proper program and financial records by the contractor;
- the provision of service in accordance with standards;
- the adequacy of personnel policies; and
- the provision of financial and program reports by the contractor.

7.80 The reliability of information provided by contractors is difficult to establish. However, a condition exists in the model contract that would allow the Province to establish whether information produced by a contractor is reliable. The model contract states, "*Both Parties agree to jointly review the program and financial records of the Agency, at least annually.*" Were this review undertaken by the Department, it would be much easier to establish the reliability of the information being produced by the contractor.

7.81 Based on our review of departmental documentation as well as interviews with departmental and contractor staff, our Office concluded that relevant information is only obtained by the Department in the areas of financial reports and program (statistical) reporting.

7.82 The reliability of the information has not been reviewed by the Department. There is little concern about the reliability of financial information provided to the Department, since each contractor undergoes an annual audit of their financial statements. However, the annual audit does not cover the program records (statistics) which are being reported to the Department. Further, the Department has not undertaken its annual review of program records outlined in the contracts. These factors increase the probability that the Department may base payments or other decisions on contractor information that is not sufficiently reliable.

Recommendations

7.83 Where a purchase of service contract is implemented, the Department should obtain relevant and complete information that can be used to assess contractor performance.

7.84 The Department should ensure that the information obtained from contractors for use in assessing performance is reliable.

Departmental response

7.85 *The Department will identify key program standards, by category of service, and specifically define what is required to monitor performance in those categories. This will result in a standardized framework that will be used in all regions for monitoring and assessing contractor performance. In addition, the Department will conduct operational audits, based on risk indicators and regional input. The audits will provide an opinion on the reliability of the data provided by the agencies.*

Analysis of financial information

7.86 Only eight of the fourteen contracts sampled specified that financial and program reports need be submitted by the respective organizations. Of these eight contracts, seven of them were readily identifiable as being under the monitoring mandate of central office. While two of these contracts explicitly required quarterly reporting, four others stated that either monthly or quarterly reporting was required along with an annual financial report at year end. Only one contract explicitly stated that annual reporting was sufficient.

7.87 Our interview with central office personnel responsible for monitoring these seven contracts indicated that reports received during 1998-99 were not being compared to the appropriate contract budget or the prior year's figures. The project co-ordinator noted that these monitoring duties would be done at year end, as this is the appropriate time to do so. Though it may be true that monitoring at year end will allow adjustments to be made to the following year's contract budget and payments, it does not allow timely adjustment of amounts paid should anomalies in the volumes reported by contractors occur sooner.

7.88 Contracts which were regional in nature did not contain conditions which explicitly required program or financial reports. We were informed that for half of the contracts sampled reporting is not required since the invoices and billings are sufficient to support payments. For the other half of these contracts, staff agreed that such information is useful and, in fact, is received from contractors since no invoices or billings are available to support payments.

7.89 At minimum, annual financial reporting provides a basis for the next year's payments. Despite this, our Office found one instance where no financial statements for the previous fiscal year (ended 31 March 1998) were received to support the 1998-99 payments to one contractor. Our Office noted that a specific request was made for this information in the Department's cover letter accompanying the 1998-99 contract. Departmental staff admitted this lack of follow-up was an oversight both on behalf of the contractor and the Department.

7.90 Interviews with both central office and regional staff suggest that interim reporting for some contracts may be unnecessary. This might be the case if the relationship with suppliers more closely resembles an annual grant-funding relationship than a purchase of service. Where the Department does not consider interim reporting necessary, the Department should amend the terms of the relevant contracts to eliminate the extra reporting requirements, thus saving both contractor and departmental staff valuable resources. Where interim reporting is deemed necessary, the Department should ensure reporting is formally requested in the conditions of contracts and adequate monitoring of this information is in place.

Recommendations

7.91 The Department should ensure that the conditions of all contracts formally and specifically request program and financial reporting where such reporting is deemed appropriate.

7.92 The Department should ensure adequate monitoring is undertaken for interim reporting required by conditions of its contracts with suppliers.

Departmental response

7.93 Based on the monitoring framework to be developed and previously mentioned, the Department will review and ensure reporting requirements are appropriate; if appropriate, the reporting requirements will be specifically identified in the contracts, and monitored accordingly. If not appropriate, the contract will be amended to eliminate this requirement of contractors.

Delivery of contracted service

7.94 Government should get what was contracted for, to the quality or specifications contracted for, at the time and price agreed. Government should completely fulfil its contractual obligations to the contractor.

Volume and price

7.95 Only four of the fourteen sampled contracts required an invoice from the contractor to initiate payments. Interviews with staff of the Department indicate that the Department has a system of internal controls in place to ensure that the correct volume of service is received at the right time and price. In the other ten instances, payments are made first, with the subsequent program reporting being intended to support them.

Quality or specifications

7.96 Our Office could not be assured that a system of internal control existed in the Department to ensure that it received the quality and specifications for which it contracts.

7.97 Of the fourteen sampled contracts, seven of them contained a condition requiring services to be provided in accordance with 'program standards'. Three of these seven contracts were for the provision of homemaker services to clients of the Department. An example of program standards in these three cases is that service providers must have completed a certified home care worker training program. There is also a condition in the model contract which not only allows but requires the Department to assess contractors on their compliance with such standards. Given the significant nature of the standards and the potential vulnerability of the Department's clients, the Department needs to assess compliance with such standards in order to determine its satisfaction with services received.

7.98 Interviews with departmental staff indicate that there should be an annual review of contracts to assess financial matters and changing program needs. There should also be feedback to the contractor on the Province's satisfaction with its services. However, this is not taking

place. Staff noted to us that the positions of contract officer (in regions) and provincial contract officer (in central office), as envisioned in the "Purchase of Services Standards" manual, were intended to perform these significant assessments and monitoring duties. These positions have been either eliminated or restructured so that resources may not currently exist to adequately perform the necessary work.

7.99 However, interviews also suggest there is a low risk of non-compliance with standards or other similar issues because the organizations with which the Department contracts are credible and well established. Considerable reliance is placed on the watchful eyes of caseworkers as well as complaints from the client or their friends and family to detect performance which does not meet standards. This is a reactive approach.

7.100 One interviewee within the Department indicated that a number of homemaker service contractors might be providing acceptable levels of service but do not meet all the criteria set out in the standards.

7.101 Should this be the case, the implications may be serious. One contractor even expressed dissatisfaction that these standards were not being enforced for the protection of the Department's clients. Our Office is of the opinion that a more proactive approach may be appropriate. We are not alone in expressing this opinion. The Department's own "Purchase of Service Standards" manual envisioned this approach when it made the provincial contract officer responsible for arranging an annual evaluation of services purchased by the Department from external parties.

7.102 Such a proactive evaluation of services would help ensure clients of the Department receive the best care and will also ensure that the Department's expenditures obtain the maximum value for money.

Recommendation

7.103 The Department needs to implement a more structured, proactive approach to ensure that services being provided by suppliers meet quality and other standards as specified in its contracts. This would include providing regular feedback to contractors on the satisfaction with their services.

Departmental response

7.104 The Department currently monitors that services being provided by suppliers meet quality and other standards as specified in its contracts. This is done on an informal basis by the caseworkers in the regions. As stated previously, the Department will develop a monitoring framework that will be used in all regions, to standardize and formalize the process.

7.105 The Department will clarify with service providers and in the contract what type of feedback the Department will provide with respect to contracts.

Janitorial Service Contracts

Monitoring and Reporting of Contracts

Nature and frequency

7.106 During our review of janitorial service contracts, we observed that conditions existed in the contracts that would help determine the nature of any evaluation of contractor performance.

7.107 Examples of these conditions are:

- the work to be performed by the contractor on a daily, weekly, monthly and bi-annual basis is clearly set out in the contract;
- “the execution of the work by the contractor shall be subject to the direction and approval of the representative of the Owner....”; and
- “if the contractor, in the opinion of the Owner, abandons the work set out in the specifications.....carries out the work in a manner detrimental to or in a manner other than that set out in the specifications attached the Owner shall be entitled to dismiss the contractor.....”.

7.108 From the above conditions, it is clear that the contractor will be evaluated by the Owner (the Province). However, the contracts do not specifically state that inspections are to be performed. Further, the contracts do not set out how the evaluations will be carried out. The contracts should clearly state the nature of the evaluation. By way of example, the contracts could state that the contractor would be evaluated against a predetermined checklist.

7.109 The frequency of contractor evaluations is not set out in the contracts. As a result, some buildings are checked weekly, while others are checked monthly. Without explicitly stating the frequency of evaluations in the contracts, the Province runs the risk of having some buildings inspected frequently while others are overlooked even though the buildings are used for similar purposes. Further, there is the possibility that some buildings require a higher frequency of inspections due to a high requirement for cleanliness related to the nature of activities carried out in the buildings. For example, provincial labs would require a higher standard of cleanliness than a regular office. The contracts should clearly state the frequency of inspections for a given building.

7.110 The contracts do not discuss any deadline for evaluations. Because evaluation deadlines do not exist for janitorial contracts, there is an increased probability that information being submitted is not timely. There is also an increased probability of misunderstandings or disputes. To reduce this probability, the Department should specify all significant reporting deadlines in the conditions of its future contracts.

Recommendation

7.111 The Department should ensure that the nature and frequency of contractor evaluations and the deadline for evaluations is specified within the conditions of future contracts.

***Relevant, reliable information
should be obtained to judge
contract performance***

7.112 Basically, the cleanliness of a building provides all of the information needed to judge a contractor's performance. A contract outlines the duties to be performed daily, weekly, monthly, and bi-annually. However, it is impossible for the Department to be sure the contractors are actually performing all of these duties. To ensure this, a departmental employee would have to watch them as they work. Instead, as one Regional Manager stated, the contract stipulations regarding the work to be performed are a 'guideline' or tool. If the contractors follow the specifications outlined, the buildings will be clean. If they choose to carry out their work in a slightly different manner that is fine, as long as the quality of cleaning is acceptable. We found that this is reasonable.

7.113 In four out of five contracts, regular building evaluations consist of visual inspections by Department of Supply and Services employees. For two of these contracts, according to the Regional Manager, quarterly (approximately) deficiency lists are produced whereby the buildings are inspected and things the inspectors feel should or could be done better are documented. Complaints of the Department of Supply and Services employees as well as complaints of employees using the facilities are passed on to the contractor either verbally or in writing.

7.114 For one of the buildings sampled, a monthly checklist is used whereby a Department of Supply and Services employee ranks the cleanliness of the building (by floor and area) as poor, fair, and good. Copies of the checklist are then forwarded to the Regional Manager, as well as the contractor. This is an effective tool for providing feedback to the contractor. Further, using a checklist eliminates some of the subjectivity associated with performing visual inspections or maintaining deficiency lists where structured guidelines are not followed. Checklists direct inspectors to look at each area in the building and consciously rank the cleanliness. Using checklists also supports decision making regarding the renewal and termination of contracts. We were told that checklists are occasionally used for two of the contracts, however, copies were not produced as requested.

Recommendation

7.115 The regular use of checklists to document the inspection by the Department of the cleaner's work should be considered.

Delivery of contracted service

7.116 Government should get what was contracted for, to the quality or specifications contracted for, at the time and price agreed. Government should completely fulfil its contractual obligations to the contractor.

Time and price

7.117 As mentioned previously the contracts outline the work to be completed daily, weekly, monthly, bi-annually and as required. We have concluded that it is impossible for a Regional Manager to know that the cleaners are performing everything outlined in the contract. However, as noted previously, the specifications are a guideline. As long as the buildings are clean, that is acceptable.

7.118 In four of the five contracts the price as agreed was paid. In the fifth contract there was an amendment made to accommodate operational changes and provide additional security.

Quality or specifications

7.119 Our Office could not be assured that a system of internal control existed in the Department to ensure that it received the quality and specifications for which it contracts. In most buildings regular documentation is not produced to support this.

7.120 Our Office conducted a survey of six randomly selected government offices to get an idea as to whether the employees using the buildings were satisfied with the cleaning. On a scale of 1 (unsatisfactory) to 9 (excellent), four departments rated the cleaning as 7 while the remaining two rated it as 4. From the survey results we can conclude that there is room for improvement. In only two cases had the person completing the survey or their staff been solicited for input regarding the performance of the cleaners. In five of the six offices staff had registered complaints regarding the cleaning, and in all cases there was timely improvement.

7.121 The Regional Managers interviewed realize there are problems with the cleaning and that there is room for improvement.

7.122 Considerable reliance is placed on the watchful eyes of Department of Supply and Services employees as well as complaints from the government employees using the buildings to detect performance which does not meet standards. This is a reactive approach.

7.123 Our Office is of the opinion that a more proactive approach may be appropriate. The checklist used in one of the five contracts is proactive. It provides reliable and relevant feedback to both the Regional Manager and the contractor.

7.124 Such a proactive evaluation of services would help ensure that clients of the Department receive the best service. This approach will also ensure that the Department's expenditures obtain the maximum value for money.

Recommendations

7.125 The Department needs to implement a more structured, proactive approach to ensuring that services being provided by suppliers meet quality and other standards as specified in its contracts. Using checklists and conducting surveys of satisfaction with the service on a regular basis should form the basis of this approach.

7.126 The Department should provide regular, formal feedback to contractors on its satisfaction with their services.

Departmental response

7.127 *We have reviewed the recommendations made in your report and we will endeavour to incorporate them into our administrative process in future contracts.*

Chapter 8

Leasing of Equipment

Contents

Background	139
Scope	141
Results in Brief	142
Compliance with Policy AD-6701	142
Accounting Considerations	157



Leasing of Equipment

Background

8.1 The question of leasing versus outright purchase has a direct connection to our Office's mandate. The Auditor General Act directs us to report where *"money has been expended without due regard for economy."* Based on various observations over the years as professional accountants, our staff has observed that one key area where economy can be compromised is in the decision to lease instead of purchase. Leasing, despite its attractiveness from a budget perspective, is often less economical than purchasing outright. This is particularly so in the case of the Province where most leasing companies could not match our low rates of financing.

8.2 Because of the requirements of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), leasing decisions can also generate somewhat complicated analysis in order to determine whether expenditures should be classified as operating versus capital. Given our responsibility for comments on the fair presentation of the financial statements, we want to ensure that this type of analysis is carefully performed and well documented. The goal should be to make the correct business decision, which is then correctly classified based on standard accounting criteria. In both government and business there is a long trail of case history to show that, in fact, the opposite can occur. That is, because an organization wishes to show a short-term advantage by classifying a lease as operating, it may structure its contracts to influence accounting classification decisions.

8.3 Because of this perspective, our Office decided to begin a study of equipment leasing transactions in the fall of 1997. In conducting that review one of the first documents we encountered was a *"Lease and Rental Expenditure Review"* prepared in July 1995 by the Office of the Comptroller.

8.4 In this report the Comptroller analyzed rental or leasing transactions in several departments in the areas of leased premises, heavy equipment, light vehicles, computers and photocopiers. A key finding was "for each asset category examined, leasing/rental decisions were not cost effective." This finding was qualified by indicating that this only applied to the sample of transactions selected and did not preclude that some rental/lease decisions may be cost effective.

8.5 The Comptroller's conclusion was as follows:

We recognize the importance of government to focus on restricting growth of the Province's net debt. However, current government practices of leasing/renting rather than purchasing assets because of limits placed on capital budgets and its levelling effect on budget expenditures are not always cost effective. Existing budget practices and purchasing policies are causing uneconomical financial decisions and are negatively impacting budget expenditures and the Province's net debt.

8.6 The Comptroller had several recommended actions. Two that touched directly on our concerns over economy were:

Lease/rental versus purchase options should be fully analyzed, determining the cost to government over the useful life of the asset. Impact on the global budget (capital and ordinary) and the province's net debt should be considered.

Administration Manual Policy Number AD-6701 "Present Value Analysis of Expenditure Decisions" should be strictly enforced and provide the basis for analysis and cost effective decision-making.

8.7 We examined this policy and were impressed by a number of aspects. The objective of the policy is "to ensure that a comparative analysis of costs is performed as a partial basis for decision-making when major expenditures with cash disbursement options are contemplated." It goes on to specifically identify the purchase of equipment versus the lease of equipment as an example of when the analysis should be applied. It provides a description and example of the analysis that should take place. In our opinion, implicit in the policy is the notion that if the decision to lease is made despite higher costs, the decision should be supported by other considerations.

8.8 This policy gives an excellent description of when and how to apply the present value analysis. It also serves as a control to prevent departments from leasing simply to meet their current year's budget target and deferring costs to subsequent years.

8.9 It appeared from our reading of the policy, and the Comptroller's review, that if Departments diligently followed the policy, then many concerns over the economy of leasing transactions would be addressed. We decided, therefore, to examine a number of leasing transactions to determine the degree of compliance with this important policy.

8.10 In addition, we noted the Comptroller recommended:

The Province should review Administration Manual Policy Number AD-6203 "Classification of Expenditures", in regard to inconsistencies in defining capital expenditures.

8.11 This recommendation seemed to support our interest in the accounting side of leasing transactions. It provided us with a second government policy that we could use to develop criteria for an examination of equipment leasing transactions.

Scope

8.12 Our audit objectives were to ensure that decisions to lease were made with due regard for economy and that leases were properly recorded in the books of the province.

8.13 In carrying out these objectives we developed two audit criteria to assist us in our work. These were:

- leasing transactions should comply with the principles of Administrative Policy AD-6701 "Present Value Analysis of Expenditure Decisions;" and
- departments should record lease transactions in a consistent manner across government, ensuring the accounting reflects the substance of the transaction.

8.14 Our work covered five separate government departments as follows:

Department of Education – six leases for various numbers of personal computers;

Department of Supply and Services – standing offers for three separate types of photocopiers;

Department of Agriculture and Rural Development – one lease of a radial spectrometer and another for an infra-red analyzer;

Department of Municipalities and Housing – one lease for computer equipment and another for a lease of nine fire tankers; and

Department of Transportation – a lease for ten graders and, in addition, joint responsibility with the Department of Municipalities and Housing for the lease of the nine fire tankers.

8.15 We also corresponded with the Department of Finance and the Office of the Comptroller given their respective central agency roles in a number of the leasing transactions we examined.

Results in Brief

8.16 The analysis required in policy AD-6701 "Present Value Analysis of Expenditure Decisions" was not adequately performed in the leases we examined. Four of the five departments did not prepare any present value analysis to support leasing decisions. And although the Department of Education carried out a number of present value analyses, each lease we examined did not meet a number of the principles set out in the policy.

8.17 Some of the documentation we reviewed indicated that leasing was being pursued for budget reasons, not value-for-money reasons.

8.18 Based on our calculations, in almost every case leasing proved more expensive than buying.

8.19 A number of the so-called operating leases are actually capital. In addition, five operating leases in the Department of Education are in a grey area that suggests the Department may have additional capital leases.

8.20 If we could make a general comment, it might be that the quality of supporting analysis for decision-making needs to be improved.

8.21 Our detailed findings are presented in two distinct sections, organized by the two main criteria. First we deal with many key requirements of policy AD-6701. The second section deals with accounting considerations for the leases.

Compliance with Policy AD-6701

8.22 Our first criterion refers to compliance with the policy "Present Value Analysis of Expenditure Decisions". The objective of this policy is to "ensure that a comparative analysis of costs is performed as a partial basis for decision-making when major expenditures with cash disbursement options are contemplated." The policy notes that one example of such a decision is the purchase versus the lease of equipment. By requiring a comparison of the leasing option to an outright purchase, the policy recognizes the principle of due regard for economy.

8.23 In four of the five departments in our sample (Agriculture and Rural Development, Municipalities and Housing, Transportation, Supply and Services), we found no evidence of present value analysis on file. The policy requires that when leasing "every proposal should be analyzed with the potential lessee determining the cost of a leasing plan against the cost of raising the same amount of capital through long-term debt financing." This does not appear to have been done in these four departments.

8.24 In the other department in our audit, the Department of Education, we did find present value analysis on file for all six leases examined. In our opinion, however, the analysis required by the policy was not adequately performed. Although the Department carried out a number of present value analyses, each lease examined did not meet a number of the principles set out in the policy.

8.25 Officials in three of the five departments (Agriculture and Rural Development, Municipalities and Housing, Education), actually informed us that they were not aware of the policy prior to our audit. We maintained throughout the audit that since the policy has been in existence since 1977, its principles should have been complied with from that date.

8.26 We have segregated our findings regarding compliance with the policy according to two broad categories as follows:

- no present value analysis prepared;
- analysis prepared, but not in compliance with policy.

8.27 The first category is further sub-divided along departmental lines. Under each heading we discuss our audit findings and the related recommendations.

No present value analysis prepared

8.28 As noted previously, four of the five departments did not have a present value analysis supporting leasing transactions. For those four departments we prepared our own analysis of the present value of the leasing transaction versus the purchase alternative and presented the results to the departments. In each case examined, we found leasing to be more expensive than buying.

Department of Transportation

8.29 In the Department of Transportation we reviewed a decision to lease ten graders. The graders had an outright purchase cost of approximately \$1.4 million. Based on our calculation, the net present value of leasing is \$1.475 million. In other words, leasing added about \$75,000 to the cost of the transaction.

8.30 There was no evidence that the Department had documented the extra cost of leasing or that the extra cost was offset by other considerations as required by the policy. The overriding consideration appeared to be that the funds to purchase outright were not available. This is consistent with one of the key findings of the Comptroller's Office in their 1995 report. They said "Because of limits placed on capital budgets, departments do not purchase outright even when it is cost effective to do so."

Department of Municipalities and Housing

8.31 In April 1995 the Department entered into a five-year lease for computer equipment for the Emergency Measures Organization. The equipment had an outright purchase cost of \$159,500. The present value

of the lease payments added between \$17,000 and \$22,000 to the cost of the transaction.

8.32 We reviewed a second transaction for a lease of nine fire tankers in August 1997. The fire tankers could have been purchased for a cost of approximately \$1,015,000. Leasing added about \$50,000 to the cost of the transaction.

*Department of Agriculture and
Rural Development*

8.33 Both of the Department of Agriculture and Rural Development leases are discussed later under "Accounting considerations." The first lease was a four-year lease of a radial spectrometer. The second was a three-year lease of an infra-red analyzer. The net present value of leasing the spectrometer exceeds the outright purchase cost of \$135,000 by about \$5,000. The lease cost of the infra-red analyzer was a little over \$2,500 more than the outright purchase cost of approximately \$220,000.

8.34 It should be noted that in total the two leases added only a slight amount to the overall cost of the assets (slightly over 2%). However it does confirm our frequent observation that the cost of financing through leasing typically exceeds the Province's cost of financing. If all other factors are equal, this makes leasing the more expensive option.

*Department of Supply and
Services*

8.35 Our approach with the Department of Supply and Services was somewhat different than with the other departments. We did not look at leases the Department negotiated for its own purpose. Instead, we looked at the guidance that the Department's Central Purchasing Branch gives to the purchasing decisions of other departments through the list of "Standing Offers." We examined and discussed with the Department three standing offers for photocopiers. In one of the three cases, we noted that one photocopier cannot be purchased outright. This makes it very difficult to perform a present value analysis of leasing versus an outright purchase.

8.36 In the other two cases, our calculations indicated leasing was more expensive than purchasing. The extra costs of leasing were \$250 and \$1,800 per unit respectively.

8.37 Although these amounts of \$250 and \$1,800 might appear to be small, if these additional costs are representative of the hundreds of photocopiers the Province has, the extra costs are significant. The Comptroller's 1995 report looked at a sample of 21 photocopiers and concluded that the extra cost of leasing rather than purchasing increased the cost to the Province by \$46,000 over five years.

*Correspondence with these four
departments*

8.38 Because of our concerns over due regard for economy and non-compliance with policy, we wrote to all four departments. We were concerned that no present value analysis was on file. Although the

wording may have differed slightly from department to department, we made a common recommendation which essentially reads as follows:

We recommended that in making future lease versus purchase decisions the Department comply with the requirements of policy AD-6701.

*Department of Transportation
response*

8.39 In order to address the condition of the fleet, while purchasing equipment within the capital allotment, as approved by government, the decision was made to lease ten graders for the Department in September of 1996. The lease was necessary to ensure that the Department could meet its operational needs, particularly in heavy trucks and graders. Leasing, with the option to purchase, also allowed flexibility at the end of the lease term. In order to achieve the best possible terms, the financing involved was tendered. By properly managing leases, there should be no negative impact on meeting future budget targets.

8.40 As a result of the renewed capital program and leasing of equipment, the Department's fleet is starting to approach the optimum replacement time. The Department is now performing lease vs. purchase analysis, including potential cost savings of newer equipment, to evaluate the best alternatives and mix of replacement assets within the fleet. It should be noted that the extra costs associated with leasing must be weighed against the operational savings resulting from the ability to purchase other equipment within the capital allotment, and as such avoid costly maintenance on older assets.

*Department of Municipalities
and Housing response*

8.41 The Department of Municipalities and Housing will advise responsibility centre managers of the necessity to follow the Present Value Analysis of Expenditure Decisions policy and to contact our Financial Services Branch for assistance in the analysis of lease or purchase decisions.

*Department of Agriculture and
Rural Development response*

8.42 While the Department accounting staff did not conduct an official present value analysis, we were aware of the lease/purchase cost versus the outright purchase cost because the bids that came in through the tendering process were presented to us for analysis and decision on awarding the tender.

8.43 I believe this process certainly ensured that we received competitive prices and the best possible deal on the interest.

8.44 In future I have instructed our Chief Financial Officer to again ensure that Policy AD-6701 is followed.

*Department of Supply and
Services response*

8.45 While the photocopier contract prices photocopiers for various financing options, the Central Purchasing Branch does not evaluate or require justification by individual departments for their purchasing decisions. I believe this is their responsibility. Many factors affect a purchasing decision by a department including, but not limited to price,

changing program needs, variable services demands, budgets, and emergency or unforeseen events affecting a department's financial decision making.

8.46 *I have raised the issue of comparing lease financing to "government" financing in the past, and confirm that Board of Management review the larger projects/purchases. Board has, however, acknowledged that on these smaller value items, departments can have the final say.*

8.47 *I agree it is important, therefore, that individual departments (the lessee) continue to evaluate the financial options in their purchase decision. It is however incumbent on us to provide sufficient options to allow departments to do the evaluation. The trend, I understand, both here as well as other provinces is toward rental only policy for convenience copiers due to rapid changing technology and anticipated life of these machines.*

Concluding comments on these departments

8.48 We were pleased to see a commitment by all four departments to present value analysis. The first paragraph of the Department of Supply and Services response eloquently summarized a common element of our discussion with departments included in the audit. We noted repeatedly in our audit that the policy does allow for departments to use discretion when deciding whether or not to lease. It alludes to the fact that present value analysis is a "partial basis for decision making." It goes on to add, "analysis does not preclude the considered judgement and intuition of the decision maker as to which is the best choice from a standpoint of experience and knowledge." In our opinion, however, if there were qualitative factors that may have caused the Department to favour the higher cost alternative, it would have been prudent to document these factors in the lease files. In other words, the reason for the decision must be adequately documented.

Analysis prepared, but not in compliance with policy

8.49 The Department of Education was the only one of the five departments sampled that carried out present value analysis. Since their files contained this analysis, there was actual documentation we could use in applying some of the detailed sections of the policy. We had, in fact, developed sixteen detailed sub-criteria which we believe focus on many requirements of policy AD-6701. We shared them with a number of departments but in most cases the point was moot. If the departments had not carried out any form of present value analysis, there was no point in asking a detailed series of questions as to whether the analysis was done in accordance with policy. Thus this section of the chapter deals exclusively with the six leases we examined in the Department of Education. We believe, though, that a fairly thorough discussion of the Department's analysis is important for illustrative purposes. The policy provides excellent guidance to departments by requiring "a comparative analysis of costs.....as a partial basis for decision making." However, if this analysis is not carried out correctly, departments run a risk of

uneconomical decisions. Based on our calculations, we have concluded that risk is real. In almost every case, leasing proved more expensive than buying.

8.50 It should be noted that five of the six leases were the subject of presentations to the Board of Management. In our opinion, this further focused our attention on the importance of examining the details of the policy. The importance of the quality of analysis in support of a decision is heightened given that the Department's presentations to the Board showed leasing produced significant savings over outright purchasing. This was contrary to our findings. For this reason, among others, we had concerns about the quality of information presented to decision-makers.

8.51 We are not reporting each of our findings for each of the detailed sub-criteria for each and every lease. We are instead focusing on certain key elements of the policy where we feel compliance can be improved.

Interest rate not always documented

8.52 As noted earlier, many leasing companies cannot match the Province's low rate of financing. If all other factors are equal, this makes leasing automatically more expensive than purchasing. Because of this reality, one of our sub-criteria says:

The interest rate implicit in the lease should be clearly documented and verifiable to allow the Department to determine if the lease offers a financing advantage over the Province's financing rate.

8.53 Only two of the six leases we reviewed had clear documentation in this respect. In the two cases where the information was available, the lessor had an implicit interest rate of 7% versus the Province's rate of approximately 5.9%. Clearly, the Province's cost of financing was cheaper.

8.54 In a couple of the other cases, we tried to determine the implicit rate based on other information disclosed in the lease contract. In these cases we also found that the calculated rate exceeded the Province's own financing rate.

8.55 One can see the value of having the financing rate disclosed. Disclosure of the implicit interest rate immediately shows to the decision-makers that the lease could be more expensive. The lessor will have to come up with some other considerations, or there will have to be qualitative factors brought into play, in order to make leasing a good value-for-money decision.

Outright purchase price not obtained, or obtained and not used

8.56 Drawing on sections of the policy, we developed a sub-criterion stating "an outright purchase cost should be determined for the same asset or assets as specified in the lease proposal." This information is

important for the analyst to have in doing an accurate comparison of the lease option to the purchase option. Otherwise the analyst has to guess at what price the department may have been able to purchase the same quantity of equipment it was leasing. As we will discuss later in this chapter, the purchase price information is also important to good accounting decisions.

8.57 In only one of the six leases we examined did the Department use an outright purchase price for the same quantity of units that it leased. In two other cases the Department had fairly recent information on a bulk purchase price but did not use it in its calculations. Instead, in most of its analyses, the Department appeared to be relying on an estimated purchase price loosely based on the government's standing offer.

8.58 The problem with using this approach can be shown by illustration. One of the leases we looked at was a lease for 2,479 workstations dated 1 November 1997. The computers are to be returned by 31 October 2000.

8.59 The actual purchase price quoted by the supplier on 15 July 1997 was approximately \$1,630 per unit. Instead of using this \$1,630 figure, however, the Department's present value calculation for the purchase option was based on the Province's standing offer for an equivalent computer (approximately \$2,000 per unit). The standing offer, though, assumes a department will be purchasing one or relatively few units at a time. It does not take into account the volume discounts that would be available by ordering 2,479 similar units at one time. In fact, the standing offer notes that for cases where a department is purchasing a large number of units it can seek a separate tender.

8.60 The Department's analysis, then, was not comparing two equal options. The lessor was building a volume discount into its figures but the Department was using a low volume price for calculating the purchase option. By using the price of \$2,000 for the purchase option, the lease option appeared much cheaper. It is an unfair comparison in terms of the requirements of the policy.

8.61 The Department's rationale for using the standing offer price is that if it had to purchase the units, it would have purchased a much smaller quantity and therefore would not qualify for a volume discount. The Department states its method of analysis compares the lease price with the cost of similar microcomputers that it would have purchased in a historical pattern. This historical pattern, with the exception of some major initiatives, was to distribute funds to the school districts and have the districts buy units from the government or educational standing offer.

8.62 Further, departmental staff said that they would have never purchased outright this quantity of computers for two reasons. The first was that they did not feel the budget was sufficient to permit this. The second was that *"We were solving a refresh problem. This problem is that computers in important courses were ageing and again there was no mechanism in place to ensure regular refresh."*

8.63 However, policy AD-6701 clearly states "every proposal should be analysed with the potential lessee determining the cost of a leasing plan against the cost of raising the same amount of capital through long-term debt financing." Instead, the Department has computed a price at which it believes it could have bought a few units, and multiplied that by "many" units, in this case 2,479 computers. The resulting number does not represent the cost of the alternative of purchasing 2,479 units en masse.

8.64 The Department did not in fact perform the type of present value analysis required by the policy. The comparison that is being made is between leasing a high volume of computers with purchasing a low volume of computers many times.

8.65 A final observation we would make in this section, is that since the Department did not always have good purchase information to perform its analysis, this also means it did not always have the necessary information to make the purchase. Without obtaining such information, one could question whether purchasing was ever a serious option.

Residual value not based on documented evidence

8.66 Another of our sub-criteria reads:

The residual value should be based on documented evidence at the time of entering the contract.

8.67 The term residual value refers to what the computer would be worth at the end of the period contemplated in the analysis. Section 14 of the policy states:

Where alternative expenditure projects have unequal lives, comparisons may be made either over the useful life of the long-lived project, or over the useful life of the shorter lived project. This policy recommends that what the residual values will be at the end of the longer lived project be estimated. This makes sense primarily because the decision maker should extend his or her time horizon as far as possible. If he or she is considering a long lived project, serious consideration should be given to what would be done in the time interval between the termination dates of the shorter lived and longer lived projects.

8.68 In comparing a purchase to a lease, a time interval or unequal lives does become a concern. Most of the leases are for three years. At

the end of the three years a leased computer must be returned to the lessor. If the Province had bought that same computer, it could continue to use it for the remainder of its useful life. Perhaps another year, maybe longer.

8.69 This raises the question then, of what time period should one consider and, therefore, what residual value should the analyst use in the calculation? In some leases we examined, the leased units can be bought at the end of the lease term based on a buy-out option negotiated by the Province. In these cases one might say the best estimate of residual value the analyst has is the price stated in the buy-out option. Then the two alternatives can be placed on equal footing by comparing the lease payment stream plus the eventual buy-out to the cost of purchasing the item at the outset.

8.70 Another method would be to match the cost of leasing a computer for the three-year term to the cost of purchasing the computer and then disposing of it at the end of three years. The relevant residual value in this case is what value the Province could get out of the computer at the end of the three-year period. It could be a price the Province would get by selling a unit to a third party. (This appears to be the method most often used by the Department.) Or it could be an implied value for putting the computer to an alternative use elsewhere in government. But whatever the case, we return to the principle of our sub-criterion: the residual value should be based on documented evidence at the time of entering the contract. In the analysis we looked at, this was not so.

8.71 In most of its analysis the Department used a residual value of 10% of the purchase price. This was an estimate of what it could sell the computers for at the end of three years. This may or may not have been reasonable. There was nothing on file to indicate the source of this estimate. When this became the subject of discussion during our audit, the Department provided a variety of current literature regarding the resale value of computers.

Reasonable buy-out options

8.72 The policy states:

One of the principal disadvantages of lease financing is that the lessee does not own the asset; any residual value after the basic lease period goes to the lessor.

8.73 One of our sub-criteria is:

Given that "not owning" is cited as a disadvantage of leasing, lease agreements should provide a buy-out option at a reasonable price.

8.74 We were pleased to find that four of the six leases did have a buy-out option, although with one of these we did have a concern as to whether or not it was at a "reasonable price." In that case, the

Department could purchase the equipment at expiry for the lower of 22% of the original cost or fair market value as determined by the lessor. In fact, as we discuss later under Accounting Considerations, the Department did decide to effectively exercise the option at 22% in 1997.

8.75 It would seem in hindsight that allowing the lessor to determine fair market value might have placed the Department at a disadvantage. One departmental document dated June 1997 estimated the value of the equipment at 16%.

8.76 In such a situation it may have been beneficial to have an arbitrator determine fair market value. The Department has actually instituted such a clause in another of its leases.

Advantages of owning not documented

8.77 Another of our sub-criteria is that:

Careful consideration should be given to the relative advantages of owning versus not owning and the results should be documented in the files.

8.78 We did not find any such documentation in the files. We realize we have the benefit of hindsight, but it seems rather unfortunate that no such discussion was documented, at least in the case of the one lease the Department already bought out.

8.79 When the lease was originally approved by the Board of Management, the Board Minute noted approval was conditional on "negotiating a lease arrangement with the supplier which when discounted on a present value basis is equal or less expensive than direct purchase." In other words, it was enforcing the requirements of Policy AD-6701.

8.80 The Department did a present value analysis and we were able to review a copy. The Department calculated the present value of the lease option at \$1,114,151 as opposed to \$1,114,535 for the purchase option. This was a difference of only \$384.

8.81 For a lease of this magnitude, the Department's own calculation of a difference of only \$384 means the options are indistinguishable. Even based on its own numbers, one might say the Department gave up the benefits of ownership for only \$384.

8.82 As discussed earlier, the Department exercised the buy-out option in this lease in 1997 because it deemed the units were still valuable to its programs.

8.83 One of the major factors it considered in exercising the buy-out option was its estimate that it would cost \$400 per unit (or \$120,000 in total) to prepare, pack and ship the units back to the lessor. This cost may seem high, but the Department informed us that each unit would

require significant technician time to erase confidential material from the memory. In fact, one departmental document we reviewed estimated the cost even higher at approximately \$140,000.

8.84 In our opinion, at the time of the original purchase and lease decision, the Department should have known that the computers were being put to a use which carried with it such a significant cost of data transfer.

Qualitative factors not documented

8.85 Policy AD-6701 does not prohibit a department from accepting the more expensive of the two alternatives. Section 5 notes that a comparative analysis of costs is performed as "a partial basis for decision making." Section 7 adds:

The analysis does not preclude the considered judgement and intuition of the decision maker as to which is the best choice from the standpoint of experience and knowledge.

8.86 Based on this, one of our sub-criteria reads

Other key factors such as "considered judgement" of the decision-maker should be appropriately documented in departmental records.

8.87 In one of the leases we examined the Department provided us with information indicating that the lease of certain computers was estimated to cost \$4,740 more than purchasing. This was not immediately apparent in the submission to the Board of Management as the \$4,740 excess was combined with the Department's estimated savings on another lease with a totally separate vendor.

8.88 In our view, this lease was an occasion where these qualitative factors should clearly have been discussed. If there were valid reasons for proceeding with this more expensive lease option, the Board of Management and other decision-makers should have been informed.

No, or limited, evidence of review

8.89 One of our criteria relates to the importance of a review of documentation supporting a decision. Our sub-criterion stated:

The recommended decision and the supporting documentation should be subjected to review by an appropriate senior official (or officials) to ensure the numbers used in the present value calculation are adequately supported and challenged, and that the calculation is done accurately.

8.90 This criterion is based on a section of the policy which states:

While the present value method will indicate the optimum expenditure decision on an economic basis, the answer is only as good as the data input to the technique.

8.91 We previously noted how two totally separate leases were combined in one analysis.

8.92 We are concerned about the fact that the Department provided the Board of Management with an analysis that combined two distinct transactions. In its submission to the Board of Management, the Department projected net savings of leasing over purchasing of \$924,323 for the two leases combined.

8.93 In most of the leases we examined we had concerns that the documentation supporting the decision did not seem to have evidence of review. In this case, however, we noted that the copy of the Department's submission to the Board of Management contained a number of hand-written notes showing evidence of some review and/or consultation. The notes indicated some involvement by the Office of the Comptroller, a senior financial officer in the Department of Education and the Budgets Branch of the Department of Finance.

8.94 We were surprised that on the documents reviewed, not one indication was available that any of these officials challenged the fact that leases were being lumped together in one calculation. Neither was there any indication on file that the huge net savings forecasted in the Department's present value analysis were questioned. The Department's submission to the Board showed savings of \$924,323¹ over a net present value of purchasing of \$4,529,243 (roughly 20%). No one appears to have documented the logical question of how can leasing be so much cheaper than buying. No one asked 'how can the Department be saving 20%', especially since the expectation would be that the lessor would have a higher financing rate than the Province. No one appears to have documented a concern that the Department was comparing the cost of leasing many units to the cost of purchasing one unit many times.

8.95 On another lease we found some errors and/or omissions that may have been detected had a review been conducted by an appropriate senior official. In one example, already mentioned, the Department predicted savings of \$384 by leasing versus outright purchase.

8.96 We reviewed the Department's present value calculation and found two errors. The purchase option included 11% provincial sales tax while the lease option did not. In addition, the present value of the lease payments was calculated as if the payments were due at the end of the month. Payments were actually due at the beginning of the month. These errors amounted to approximately \$130,000, turning the \$384 savings into a significant loss.

1. Our calculations showed the lease savings were probably closer to \$90,000. This is one case where the three-year lease appears to save money.

8.97 We have discussed earlier how this lease was later bought out at 22%. The buyout was actually arranged by a third party vendor who on 1 October 1997 packaged the 22% buyout with a separate lease of 264 servers and 271 workstations. The leasing company financed this new lease of 264 servers and 271 workstations and, in addition, purchased the used servers and workstations to lease back to the Department. This old lease was due to expire in December 1997.

8.98 This combined lease was actually two transactions. Similar to the previous case, they were combined in a submission by the Department to the Board of Management.

8.99 The Board of Management gave authorization on 16 July 1997 to the Department to buy out the old lease and lease the new equipment in this combined lease, based on projected net savings of leasing over purchasing of \$69,694. As we have earlier noted, this combination approach obscures valuable information in the decision-making process.

8.100 According to our understanding of the events, the new lessor paid the 22% residual value as required in the conditions of the old lease. It also made a payment to the first lessor of \$155,000 which represented principal and lost interest for four months remaining in the original lease. It was effectively buying out the lease, early, on the Department's behalf.

8.101 This settlement appears excessive. Had the Department continued paying for the remaining lease term, it would have paid only \$105,513. Then the Department could have exercised the same 22% buy-out of \$242,039 (or perhaps even a lower rate given its estimate that the computers were worth 16% of the original price). Therefore, the cost of waiting to the end of the lease to buy the computers would have been \$347,552. This is about \$50,000 less than the sale price to the new leasing company of \$397,189. This is not due regard for economy. A wait of four months would have saved considerable funds.

8.102 Again, we return to our point in this section. A review may have questioned some of the key assumptions in this case.

Looking ahead

8.103 In our opinion, the analysis required in policy AD-6701 "Present Value Analysis of Expenditure Decisions" was not adequately performed in the leases we have examined. Although the Department carried out a number of present value analyses, each lease examined did not meet a number of the principles set out in the policy.

8.104 The policy provides excellent guidance to departments by requiring "*a comparative analysis of costs.....as a partial basis for decision making.*" However, if this analysis is not carried out, departments run a risk of uneconomical decisions. Based on our

calculations, in almost every case leasing proved more expensive than buying.

8.105 This finding is consistent with the Comptroller's 1995 review. In the section "Key Findings" the Comptroller stated:

For each asset category examined, leasing/rental decisions were not cost effective. When compared to build/purchase options, lease/rentals led to higher cumulative budget expenditures and net debt to the Province over the useful life of the asset.

Purchase versus lease/rent options should be fully analyzed, determining the cost to government over the useful life of the asset using present value analysis.

8.106 The Comptroller went on to recommend:

Administration Manual Policy Number AD-6701 "Present Value Analysis of Expenditure Decisions" should be strictly enforced and provide the basis for analysis and cost effective decision-making.

8.107 Let us look at some of the key sub-criteria based on the policy where we found weaknesses in compliance:

- The interest rate implicit in the lease should be clearly documented and verifiable to allow the Department to determine if the lease offers a financing advantage over the Province's financing rate.
 - Only two of the six leases had clear documentation in this respect.
- An outright purchase cost should be determined for the same asset or assets as specified in the lease proposal. – This was only done in one of the six leases. In two others, the Department had a recent purchase price but did not use it in the analysis.
- The residual value should be based on documented evidence at the time of entering the contract. – In most cases residual value was set at 10% without any supporting documentation on file. The number may well have been reasonable. It just wasn't supported.
- Careful consideration should be given to the relative advantages of owning versus not owning and the results should be documented in the files. – As discussed, this was not done.
- Given that "not owning" is cited as a disadvantage of leasing, lease agreements should provide a buy-out option at a reasonable price.
 - Four of the six leases did have buy-outs.
- Other key factors such as "considered judgement" of the decision-maker should be appropriately documented in departmental records.
 - The Department did not believe this to be a requirement of AD-6701 and therefore excluded it from the discussion.

8.108 A consistent theme in this chapter is the deficiencies in the quality of the supporting analysis behind decisions. For instance, if the purchase option is to be clearly examined, a department should get a quote from the supplier for the same number of units it intends to lease. Not only does this provide the department with the information it needs to do a proper analysis, it also allows it to clearly separate the acquisition decision from the financing decision. This financing issue leads directly to another point. The department should know the implicit interest rate in the lease so it can compare the lessor's financing rate to that of the Province.

8.109 Another important area is discussion of qualitative factors. We believe a department should clearly document the other qualitative factors that influence the decision. Sensitivity analysis should be carried out to allow decision-makers to understand the impact of various estimates.

8.110 It seems quite simple in principle, yet as the Department of Education has informed us, it is sometimes difficult to meet all the principles of properly documenting decision-making in the face of various pressures to do things quickly.

8.111 On the other hand, the pressures of the hectic administrative and program environment would seem to make policy AD-6701 even more relevant. The rigour imposed by the requirements of the policy would add a quality and consistency to the supporting analysis behind the decisions. The decision-makers should have confidence that the recommendations were supported by a meaningful analysis consistent with the requirements of the policy. Because of the inherent value of policy AD-6701, we made the following recommendations.

Recommendations

8.112 We recommended the Department of Education review the requirements of policy AD-6701 to ensure that the key elements of the policy are complied with in future leasing decisions. We suggested that our sub-criteria be used as an input to this review.

8.113 This leads to several more specific recommendations.

8.114 We recommended that in future lease versus purchase decisions:

- an outright purchase cost be determined for the same asset or assets as specified in the lease proposal;
- the residual value should be based on documented evidence at the time of entering the contract;
- careful consideration should be given to the relative advantages of owning versus not owning and the results should be documented in the files;

- the analyst should use sensitivity analysis to provide an immediate financial measure of possible variances in forecasting;
- other key factors such as the “considered judgement” of the decision-maker should be appropriately documented in departmental records; and
- the recommended decision and the supporting documentation should be subjected to review by an appropriate senior official (or officials) to ensure the numbers used in the present value calculation are adequately supported and challenged, and that the calculation is done accurately.

8.115 To cover those cases where the Department decides to lease, we added a further recommendation.

8.116 We recommended that all lease agreements should provide a buy-out option at a reasonable price. Consideration should be given to such factors as dispute resolution and using an arbitrator to determine fair market value.

8.117 During our discussions with the Department, we found a fairly high acceptance of our sub-criteria. The Department appeared supportive of adding a standard checklist to the policy. This working paper would list key requirements of the policy and a senior financial officer or other key official could sign it off. This would ensure the department properly documented its present value analysis of expenditure decisions.

8.118 We recommended the Department of Education develop a standard working paper or checklist to assist in the implementation of policy AD-6701.

Accounting Considerations

Policy requirements

8.119 Our second criterion refers to the appropriateness of the accounting classification. Section AD-6203 in the Province's Administration Manual sets out the Province's policy for classification of expenditures. The policy draws on CICA recommendations to define when a lease should be accounted for as a capital lease. That is, if substantially all the benefits and risks of ownership of the asset transfer to the Province, the Province has effectively purchased the asset and the accounting should disclose this. Three indicators of this transfer are:

- there is a reasonable assurance the Province will obtain ownership at the end of the lease;
- the lease term is such that the Province will receive substantially all the economic benefits from the leased equipment. This is deemed to be the case if the lease term is 75% or more of the economic life of the equipment; and
- the lease conditions are such that the leasing company is assured of recovering its investment in the equipment during the life of its lease

agreement with the Province. This is deemed to be the case when the present value of the lease payments is 90% or more of the fair market value of the asset.

Several leases classified incorrectly

8.120 All of the leases we examined were classified as operating leases by the respective departments. In our opinion, however, several of the leases are capital in nature.

Too late to correct three leases

8.121 In the case of the Department of Agriculture and Rural Development we examined and discussed the two leasing transactions. The first was the four-year lease for the radial spectrometer finalized in March 1997 with a net present value of approximately \$140,000. The second was the three-year lease for the infra-red analyzer finalized in June 1997 with a net present value of approximately \$220,000.

8.122 The Province's policy says that a lease should be classified as a capital lease if "there is a reasonable assurance that the lessee will obtain ownership of the leased property by the end of the lease term." Both these leases end with the ownership of the equipment automatically transferring to the Department. The equipment purchases are capital in nature and they should therefore have been accounted for as capital leases and capital expenditures.

8.123 We encountered a similar situation in the Department of Municipalities and Housing. In April 1995 the Department entered into the five-year lease agreement for a computer system for the Emergency Measures Organization (EMO). The system had a present value of approximately \$175,000.

8.124 According to the policy, a lease should be classified as a capital lease if substantially all the risks of ownership of the asset transfers as a result of the lease. One of the indicators of risk transfer is that the present value of the lease payments is 90% or more of the fair market value of the asset. Our calculations show that the present value of the lease payments is actually more than 110% of the original fair market value of the asset. For this reason we believe the lease should have been accounted for as a capital lease.

8.125 The proper treatment of capital leases requires the present value of the lease payments to be expensed when the lease is entered into. Instead, the Department is expensing the lease payments when they are made over the five-year leasing period. This caused an understatement of ordinary expenses of about \$140,000 in 1995-96 and an overstatement of expenditures of about \$35,000 in fiscal years 1996-97 through 1999-2000.

8.126 In both of these departments we noted that a significant portion of the terms of the leases had already expired. Given that, we concluded there is probably not much that can be done to meaningfully correct the

accounting errors. There must, however, be controls put in place to ensure that government policy is followed. Therefore, we made the following recommendation to both departments.

Recommendation

8.127 We recommended that the Department take appropriate steps to ensure that government policy AD-6203 is followed.

Department of Agriculture response

8.128 We agree that Policy AD-6203 was inadvertently overlooked and should any purchases of this nature occur in future, we will ensure that the Policy is adhered to and the purchases are capitalized.

8.129 Just to clarify our decision to lease-purchase, this came about as a result of a budget problem in that funds did not exist to outright purchase these two large pieces of laboratory equipment. In the case of the equipment for the Soils Laboratory, this was more or less an emergency or urgent purchase because the old equipment ceased to function and was deemed not worth repairing.

8.130 The Dairy Laboratory Analyzer lease-purchase on the other hand, was planned in advance and a net budget was obtain and approved by Board of Management. In fact the cost of the equipment including the lease interest is being fully recovered from the Dairy Industry with no cost to the Province.

Department of Municipalities and Housing response

8.131 The Department of Municipalities will advise responsibility centre managers of the necessity to follow the Classification of Expenditures policy and to contact our Financial Services Branch for advice on categorising lease transactions.

At least one lease in the Department of Education is classified incorrectly

8.132 As noted, the Department of Education classified all six of the leases we examined as operating leases. One lease, however, clearly is capital in nature. And our analysis has raised enough questions about the other leases to suggest that the whole question of capital versus operating needs to be more clearly addressed.

8.133 The particulars on the capital lease are as follows. On 1 October 1997 the Department leased 264 servers and 271 workstations. In addition, the leasing company purchased used servers and workstations from a third party to lease back to the Department. This third party was already leasing these servers and workstations to the Department and the three-year lease was due to expire in about four months.

8.134 In our opinion, the buy-out of the used servers and workstations and the related lease back to the Department is clearly capital since it results in the Department owning the assets at the end of the lease term. The other part of the lease covering the 264 servers and 271 workstations is capital as well. We have noted the Department determined that the fair market value of the new computers after four years is zero. Therefore, it has effectively acquired the benefits and

risks of ownership. In other words, the Department will consume 100% of the economic life of the asset, clearly meeting the 75% rule set out in the policy.

8.135 This misclassification caused an understatement of expenditures in 1997-98 of approximately \$1.5 million. In each of the subsequent three years it results in an overstatement of expenditures of about \$400,000. In the final year of the lease the overstatement drops to approximately \$200,000. Because our recommendations were provided to the Department prior to finalizing the financial statements for 1998-99, we felt there may be an opportunity to correct the accounting error. In other words, to date the error has only been recorded incorrectly in one fiscal year.

Recommendation

Other leases in the Department of Education may also be misclassified

8.136 Therefore, we recommended that the Department classify this lease as a capital lease.

8.137 The policy lists three distinct conditions, any one of which would cause a lease to be classified as capital. We noted that for the six leases audited, there was not adequate documentation on file (such as a systematic checklist with appropriate supporting back-up) to ensure that these "operating" leases did not meet any of the three indicators specified in the policy. In one of the files we did find some documentation on the classification decision, but it appears that all three questions were not adequately addressed. In the case of another lease, a departmental document said:

The Department has consulted with the Comptroller's Office on this matter and it is agreed that this is an operating lease and not a capital lease.

8.138 But we could not find any documentation on file that showed how all three indicators in the policy were addressed.

Indicator #1

8.139 With regard to the first question of reasonable assurance of ownership, we cannot be conclusive. We do know that the Department has already bought out the lease referred to above.

8.140 None of the other leases have expired. And the Department's position is that, unlike the case already noted, it does not intend to own the computers at the end of these other leases.

8.141 There are a couple of factors, however, which we would like to present for consideration. First, in three of the remaining leases, the Department has negotiated a buy-out or purchase option. This indicates the Department could become an owner at the end of the lease term. The buy-out rates vary between 7.5% and 17% of the original purchase price. Buying may seem to be a convenient option as these leases expire.

8.142 We also noted that all the leases expire during the school year, not after the year has ended. Educational programming considerations may combine with budgeting concerns, making it difficult for the Department to replace classroom units in the middle of an academic year. This may cause the Department to rethink its ownership decision as time passes.

8.143 These factors aren't conclusive in determining reasonable assurance of ownership. But they do point to ownership as a consideration that should be addressed and documented as part of each leasing decision.

Indicator #2

8.144 The second indicator relates to the lease term and the economic life of the equipment. The policy dictates that the Province will receive substantially all the economic benefits from the leased equipment if the lease term is 75% or more of the economic life of the equipment.

8.145 Most of the six leases examined are for three-year terms. If the units are assumed to have an economic life of four years or less, then the Department has entered into capital leases. That is, it has consumed 75% or more of the economic life. With rapid changes in technology one could argue that four years of economic life is on the generous side. Such a view is supported by the Department's estimate that it could recover no more than 10% of the purchase price if it sells a computer after three years. Further, in the one lease in our sample with a four-year term, the Department assumed a unit would have no resale value for purposes of its calculations. In effect, for this lease at least, the Department has estimated four years is the sum total of a computer's economic life.

8.146 Of course, one could counter that in the school system a computer has a much longer economic life than four years. For example, older units could be "pushed down" to a lower grade where the educational program was not so dependent on the latest technology.

8.147 The problem with the "push down" argument, though, is that if one agrees that because of it a lease does not meet the second indicator, it then becomes a valid reason for a lease being capitalized under the first and third indicators. That is, since an older computer still has considerable intrinsic value in a school system, a value that exceeds use in a commercial venture, then the Department is much more likely to exercise a reasonable buy-out option (the range in the leases we examined is 7.5% to 17%). Indeed, this is what happened already with one lease we examined. The Department saw a 22% buy-out as an excellent opportunity to place older computers in a spot where none or few were being used before. In fact, in its presentation on this matter to the Board of Management the Department said:

There is a requirement for the existing equipment to be redistributed within the school administrative areas to

improve productivity and as a result, the Department would like to purchase it rather than return it to the lessor. The equipment is still very functional and would fulfil the requirements of this area (emphasis ours).

Indicator #3

8.148 The third indicator might be termed the 90% rule. The lease is determined to be capital if the present value of the lease payments is 90% or more of the fair market value of the asset.

8.149 In most of the tenders or requests for proposals for the leases, the Department did not obtain an outright purchase price from the supplier. This makes it more difficult to positively determine whether the present value of the payments exceeds 90% of the fair market value of the computers.

8.150 In our opinion, however, the approximate price of the computers between the wholesale vendor and the lessor can be either calculated from, or is evident in, the lease. If these calculated prices are assumed to be equivalent to a provincial purchase price, all but one or two of the leases would be capital leases under the third indicator.

Conclusion re classification issues in Department of Education

8.151 As already noted, one of the Department's leases is clearly capital. We are recommending that the accounting error be corrected immediately. When we examine the remaining leases under the Province's three indicators for capitalization, the Department's accounting classifications move into, at best, a grey area. It would seem appropriate to review each of these so-called operating leases in some detail and properly document the classification decision. Since the Department has a number of other leases that we have not tested, it would be appropriate to extend the review to all of its operating leases.

Recommendations

8.152 We recommended for future requests for proposals and tenders for leases, that the Department obtain an outright purchase price as one of the options. This would enable the Department to more easily determine and document the appropriate accounting treatment for the leases. And it would allow the Department to separate the acquisition decision from the financing decision.

8.153 We recommended the Department evaluate all its present leases and clearly document its reasons for accounting classification decisions. All three conditions of the administrative policy should be addressed and documented in the exercise. Any changes resulting from the exercise should be discussed with the Office of the Comptroller to determine the impact on the financial statements of the Province.

8.154 We also recommended that the Department take appropriate steps to ensure that the administrative policy is followed in the future.

*Department of Education
response to our
recommendations on both
compliance with policy
AD-6701 and accounting
considerations*

8.155 We recommended that the Department develop a plan to deal with both the educational programming and technology replacement issues associated with the expiry of leases within an academic year.

8.156 The Department has evaluated the observations outlined in your report and we maintain that our decision to lease computers was the best alternative at that time.

8.157 Our position is based on the following advantages of leasing computers;

1. Computers have an extremely high rate of obsolescence. By leasing, we are able to replace computers every three years and thus provide schools with relatively current hardware.
2. By leasing, our equipment is always on warranty and we are able to financially penalize the supplier if our strict warranty deadlines are not met. For example, under the terms of the leasing agreement, we can withhold lease payments if warranty work is not performed to our satisfaction.
3. The purchase price of computers is continually dropping while the processing power is increasing, which makes purchasing and owning computers less desirable. Furthermore, as processing power increases, software companies add features that require this additional processing capacity. By leasing approximately one third of school computers, we can expose students to newer software products and enhanced learning opportunities.
4. Overspending our budget to purchase a large quantity of computers in order to reduce the price per unit was simply not an option. Nevertheless the Department benefited from large volume discounts by leasing in large quantities. For example the implied cost in one lease was \$1,626, a savings of \$817 per unit when compared to the regular provincial government purchase cost (standing offer) of \$2,443.
5. Leasing allowed for a large number of computers to be introduced in schools as quickly as possible. This enabled more students the opportunity to be exposed to up to date computer technology.
6. There are over 15,000 computers currently in use in New Brunswick schools; 5,000 of which are leased. As noted above, there is a constant need to refresh a portion of these computers in order to keep up with the need for more computing power. Leasing is an important component of

our overall strategy to continuously replace older computers in our schools.

8.158 *With regards to the emphasis placed in your report on the importance of policy AD-6701 "Present Value Analysis of Expenditure Decision", we are of the opinion that aspects of this policy are outdated, especially in terms of deciding whether to lease or purchase microcomputers and servers. This policy was written in 1977 before the introduction of microcomputers and at a time when many assets increased in value and obsolescence was not an important issue. There is also a need to place more emphasis on the importance of the non-financial benefits of leasing. The Comptroller's Office has advised us that they recognize that this policy needs to be revised.*

8.159 *We do agree with the need for improving the quality of supporting documentation and it is our intention to do so in the future, particularly with regards to the non-financial benefits of leasing.*

8.160 *It is important to note that this response has been prepared after consultation with the Department of Finance and the Comptroller's Office, which participated in the original assessment of leasing versus purchasing computer equipment for schools.*

8.161 *We firmly believe that we made the correct decision, both financially and educationally, in our assessment to lease rather than purchase computer equipment for the public school system. We are confident that students, parents, teachers and the taxpayers of New Brunswick have garnered tangible benefits from this decision.*

Our concluding comments on the Department of Education response

8.162 *We have included the Department's response in its entirety. We have the following observations on their comments.*

8.163 *The Department is of the view that aspects of policy AD-6701 are outdated. If this is in fact the case, then we would have expected to see the policy changed or amended. No department should be able to exempt themselves from all or part of a government policy.*

8.164 *We are of the view, however, that the policy is still valid and the various points raised by the Department as "non-financial" benefits of leasing could have been included as qualitative factors in the decision-making process. Section 7 of the policy states "The analysis does not preclude the considered judgement and intuition of the decision maker as to which is the best choice from the standpoint of experience and knowledge." Providing information on "non-financial" benefits will enable decision-makers to weigh their significance, when being asked to select a more expensive alternative.*

Chapter 9

Governance

New Brunswick Liquor Corporation

Contents

Background	167
Scope	168
Results in Brief	169
Detailed Findings	170

Governance

New Brunswick Liquor Corporation

Background

9.1 Under the New Brunswick Liquor Corporation Act,

The purposes of the Corporation are to carry on the general business of manufacturing, buying, importing and selling liquor of every kind and description.

9.2 The New Brunswick Liquor Corporation (NBLC) is a highly profitable Crown agency that has improved customer service markedly over the past few years with such changes as more locations, longer hours, acceptance of debit and credit cards, Sunday openings, specialty products and festivals. NBLC still has a monopoly over liquor sales in the Province. However, its business environment has changed. Recently, NBLC has been addressing such issues as the Year 2000 problem, meeting market demands, the introduction of agency stores which now account for twenty percent of corporate revenue, and improving the quality and timeliness of information through the installation of new point of sale terminals.

9.3 In 1996 we conducted a preliminary review of the governance structures and processes at a number of New Brunswick Crown agencies, including the New Brunswick Liquor Corporation. At that time, we indicated that we intended to do more detailed reviews of governance at certain of those Crown agencies in the future. We feel that all boards, even the boards of corporations that appear to be performing well, can improve the effectiveness of the governance they provide and accountability processes they promote. In 1998-99, we continued our review of corporate governance and accountability by looking at the New Brunswick Liquor Corporation.

9.4 The Conference Board of Canada, in a report dated January 1999, stated that "*Empirical data demonstrate clearly that corporate governance affects the performance of companies.*"

9.5 Governance is defined as the process and structure used to direct the business and affairs of a corporation with the objective of achieving

the corporate mission. The process and structure define the division of power between the board and management. They also establish mechanisms for achieving accountability between management, the board of directors, and the Legislative Assembly.

9.6 CCAF/FCVI Inc. (formerly the Canadian Comprehensive Auditing Foundation) has developed a list of the characteristics of effective boards. If a board truly exemplifies these characteristics, it will be providing effective governance and accountability. According to CCAF/FCVI, effective boards:

- are comprised of people with the necessary knowledge, ability and commitment to fulfil their responsibilities;
- understand their purposes and whose interests they represent;
- understand the objectives and strategies of the organization they govern;
- understand what constitutes reasonable information for good governance and obtain it;
- once informed, are prepared to act to ensure that the organization's objectives are met and that performance is satisfactory; and
- fulfil their accountability obligations to those whose interests they represent by reporting on their organization's performance.

9.7 We feel an effective board, as defined above, is in the best position to contribute to the success of its corporation. A board can demonstrate its effectiveness by making informed decisions that take all pertinent factors into account, thereby promoting appropriate corporate activities, and by appropriately discharging their accountability obligations.

9.8 We believe that promoting accountability is the most important part of our work. We also believe that appropriate accountability processes cannot be established in Crown agencies unless effective governance structures and processes are in place and functioning. Effective boards will strive to promote corporate activities that they feel will best contribute to the achievement of the corporate mandate. Effective boards will also assess and report on the effectiveness of those activities to those to whom they are accountable. This is important to the Legislative Assembly and the public because those boards will be providing the enhanced accountability information needed to determine the degree to which the corporation has accomplished what it was set up to do.

Scope

9.9 Our objective for this project was as follows.

To conduct an in-depth review of the governance and accountability structures in place at the New Brunswick

Liquor Corporation and to offer recommendations for improvement where appropriate.

9.10 Our work included sending governance surveys to the six members who were on the Board when our review commenced, including the CEO. We also held extensive interviews with all six of the Board members. Additionally, we had a brief general discussion with the new Board chair who was appointed after our review had already commenced. We held discussions with a representative of the Department of Finance. We also reviewed the Board minutes for the period from April 1997 to October 1998, the 31 March 1998 Annual Report of the corporation and other documentation as provided by corporate management. Finally, we reviewed some general governance and accountability literature in preparing this report.

Results in Brief

9.11 The Board provides no guidance to the Lieutenant-Governor in Council regarding the skills or qualities it would recommend that new Board members possess.

9.12 There is a good mix of skill sets represented on the current Board of NBLC.

9.13 A Board position description has not been prepared documenting the roles, responsibilities and accountabilities of the Board. We feel that such a description should be prepared.

9.14 Current NBLC Board members generally seemed to be unfamiliar with recent publications on the topic of governance. We feel that the Board members should familiarize themselves with at least some of this material.

9.15 The corporation has a current strategic plan covering the period from 1998-99 to 2001-2002. It includes a mission statement, but does not identify corporate strategic objectives, performance indicators, or a plan for how those performance indicators are to be measured, evaluated, and reported.

9.16 Information the Board currently receives from management does not seem to be sufficient to enable the Board to fulfil all the roles and responsibilities we would expect them to assume, particularly in the areas of monitoring the achievement of corporate plans, and compliance with corporate policies.

9.17 The Board does not appear to be reviewing Internal Audit reports to determine if systems and controls are sufficient to ensure that corporate assets are safeguarded.

9.18 The Board does not select the corporate CEO, despite the fact that the Act gives it the power to do so. Instead, in practice, the

corporate CEO has been selected by the Lieutenant-Governor in Council.

9.19 The Board does not formally assess the performance of the CEO.

9.20 The Board has no involvement in the preparation of the NBLC Annual Report. We feel that it should be considered as the principal vehicle through which the Board discharges its accountability obligation to the Minister of Finance. Therefore, the Board should review and approve it before it is published.

9.21 The annual report of the New Brunswick Liquor Corporation does not comply fully with the Province's annual report policy.

9.22 The NBLC Board chair does not appear annually before the Crown Corporations Committee.

Detailed Findings

9.23 In our 1996 general study of Board governance among New Brunswick Crown corporations, we developed six criteria for use in evaluating the effectiveness of governance for public sector boards. The findings we present in this chapter are divided up by those criteria.

9.24 We observed during our review that the Board of NBLC seems to function mainly as a scrutinizer of management decisions and reports. The suggestions and recommendations that follow would require the Board to make a fundamental shift in the way it sees itself. This is not intended to be a criticism of the way the Board currently operates. It functions in much the same way that other boards do. It is our belief however that the Board could build on the strengths its individual members bring to the table by adopting some new approaches to governance. By adopting these new approaches now, the current Board would be providing valuable guidance to future Boards.

Board Composition

9.25 The first of our governance evaluation criteria is as follows:

The board of the New Brunswick Liquor Corporation should be comprised of people with the necessary knowledge, ability, commitment, and level of independence to fulfil their responsibilities.

Appointment of Board members

9.26 Board members believed that appointments to the NBLC Board are based on skill sets, regional representation and linguistic ability. When asked why they felt they were appointed they gave a number of reasons including their general business knowledge, their knowledge of their own local area, and their knowledge of government. Appointees are selected by the Lieutenant-Governor in Council. The CEO commented that he feels the quality of Board members during his ten years as CEO has been quite high.

Board's involvement in the appointment process for new Board members

9.27 Board members are appointed for varying terms of two, three or four years. We were told that the terms are staggered to ensure Board continuity. Among the current Board members, one was first appointed in 1989, another in 1990 and three more in 1997. The current chair was appointed in November of 1998.

9.28 We feel that a Board that is interested in being as effective as possible must start by doing what it can to ensure that appropriate people are appointed. The Board should be in the best position to know the skill sets and other attributes that are required of NBLC Board members. We therefore feel that it would be worthwhile for the Board of NBLC to provide decision-makers with some guidance for their reference when appointing new Board members and the chair.

9.29 NBLC Board members have strong opinions on the skills and aptitudes required of effective NBLC Board members. Board members who responded to our survey felt that general business knowledge was the most important attribute that an NBLC Board member could possess. They also believed that professional expertise, knowledge of government, related industry experience, and prior board experience were all of some importance.

9.30 Survey respondents also indicated their belief that there is a good mix of skill sets on the current Board. They specifically noted the mix of experience and knowledge, length of service, skills and abilities, and demographic and geographic representation provided by the current Board. We would encourage Board members to share these opinions with decision-makers. Members stated that the Board currently has no involvement in the selection of new Board members or the chair. The CEO stated that the current Board has the best mix of skill sets of any Board during his tenure. We would agree that there is a good mix of skills on the Board. We note the presence of Board members with legal, accounting, and general business backgrounds. We feel the mix of skill sets on the Board is a significant improvement over what existed during our general governance review in 1996. The Board should attempt to ensure that future Boards bring strong skills and abilities to the table by providing their input to the appointment process. One effective way of doing this would be through the preparation and regular updating of a Board member profile which could be provided to decision-makers when new Board members are being chosen.

Recommendation

9.31 We recommended that the Board prepare Board member and chair profiles and provide them to decision-makers when Board vacancies are to be filled.

Board response

9.32 *Agreed. The Board will review the sample profile....and will prepare a similar document for future reference.*

Independence of Board members

9.33 The Act screens out potential Board members with involvement in liquor-related organizations. Additionally, Board members sign a "Declaration of Interest by Director" form when they join the Board. There is also an informal requirement for Board members to excuse themselves from the Board table if a matter comes up for discussion in which they have an interest. A "Standards of Conduct" policy does exist at NBLC but it applies only to management and staff. We feel that it would be appropriate to extend that policy to include Board members.

9.34 We note that under the Act the CEO of NBLC is a full voting, ex-officio member of the Board. This means that the head of the management team is able to vote on matters taken to the Board for its approval. While we acknowledge that the CEO has only one vote on a Board of seven members, the situation does tend to blur the respective roles of the Board and management. We believe that the ability of the Board to function independently of management would be enhanced if the CEO did not have voting rights.

9.35 In the words of John Carver, author of the Book "Boards that Make a Difference":

The chief executive must be able to rely on the board to confront and resolve issues of governance while respectfully staying out of management. The board must be able to rely on the chief executive to confront and resolve issues of management while respectfully staying out of governance.

Recommendations

9.36 We recommended that the existing corporate *Standards of Conduct Policy* be extended to cover Board members.

9.37 We recommended that consideration be given to having the CEO continue as an ex-officio member of the Board, but on a non-voting basis. This could be done by a change in legislation.

Board response

9.38 *The Board concurs that the "Standards of Conduct" Policy can be expanded to cover Board Members and will take the appropriate action in this regard.*

9.39 *The Board does not, however, agree that there is a need to make the CEO a non-voting member. ...*

9.40 *An ex-officio Board member has the same responsibilities and liabilities as other members of the Board under the NBLC Act and the NB Companies Act. Consequently, an ex-officio member does, and should have full voting rights which was the intent of the legislation. ...*

Commitment of Board members

9.41 We noted from a review of Board minutes that attendance at Board meetings is very good. In fact, members rarely miss meetings. This level of commitment is very important for the NBLC Board in that the corporate bylaws specify that five of the seven voting members must

be present for a quorum to exist. Survey respondents indicated that ten to twelve Board meetings should be held each year. The Board of NBLC currently meets on a monthly basis, i.e. twelve times per year. The majority of survey respondents also felt that Board members need to spend on average ten or less hours per month in fulfilling their duties.

Board self-assessments of performance

9.42 Board members indicated in interviews that the Board does not “self-assess” their own performance or the performance of individual Board members. The CEO indicated that he does not involve himself in assessing the performance of the Board of Directors either because “they are my boss.” However, if necessary he would discuss Board performance problems with the chair that impacted negatively on the performance of the corporation.

9.43 Board members provided some general information on the performance of the Board in their responses to the survey. They rated the overall effectiveness of the governance provided by the Board as “very good.” They also agreed that:

- the Board acts immediately when presented with clear evidence of a problem;
- the Board does not involve itself in the day-to-day management decisions of the Corporation;
- decision-making is not compromised because some Board members represent special interests;
- Board members understand the organization well enough to participate in effective decision-making;
- the Board does not act as a “rubber stamp” for conclusions reached by management;
- the Board works well together as a team;
- the Board works to resolve conflicting positions;
- Board members have sufficient opportunity to express their views at Board meetings;
- Board members appear to devote sufficient time to Board meetings; and
- attendance at Board meetings is not a problem.

9.44 We feel that it would be very useful for the New Brunswick Liquor Corporation Board to conduct an annual self-assessment of its performance to ensure it is being as effective as possible. Such a self-assessment would provide an excellent opportunity for Board members to identify how they might improve their contribution to the success of NBLC. Annual performance assessments of the Boards’ individual members would also be desirable. These would likely be

conducted by the Board chair. Adopting such a policy now would also be beneficial to future, less experienced Boards of NBLC.

Recommendation

9.45 We recommended that the Board conduct formal annual self-assessments of its performance.

Board response

9.46 *The Board does not agree that such formal self-assessments are necessary nor appropriate. If at any time anomalies are noted, the Chair addresses the individual Board member(s) directly. Our performance evaluation is the year-end operational results. The out-put is the only meaningful Board self-assessment criteria and our successful yearly record speaks for itself.*

Board Roles and Responsibilities

9.47 Our second governance evaluation criterion is as follows:

The Board of the New Brunswick Liquor Corporation should have a clear understanding of their roles, responsibilities, and duties, and the accountability structure within which they operate.

Enabling Legislation

9.48 The New Brunswick Liquor Corporation Act defines the role of the NBLC Board as follows:

The Board shall administer the affairs of the Corporation on a commercial basis and all decisions and actions of the Board are to be based on sound business practices.

9.49 Specific Board responsibilities identified in the Act include:

The Board, subject to the approval of the Lieutenant-Governor in Council, shall appoint a General Manager of the Corporation.

The Board shall, before the thirty-first day of December in each year, prepare and submit to Board of Management a budget containing estimates of the amounts required for working capital and for capital expenditures required during the next year for the purposes of the Corporation and forecasting the estimated net profit of the Corporation for the next year.

The Board shall submit to the Minister of Finance, at such times as he may prescribe, reports setting out the net profit and net profit forecasts of the Corporation and such reports shall contain such information as he may prescribe.

9.50 There is no other specific direction provided to the Board of NBLC as to their roles and responsibilities.

Bylaws**9.51** The Act states:

Subject to this Act, the Board may make by-laws for the management of the property, effects, affairs and business of the Corporation or relating to any other thing that may be necessary for carrying out the purposes of the Corporation and for the exercise of any other powers of the Corporation incidental thereto.

9.52 The Board of NBLC has created corporate bylaws. Like the Act, the bylaws are very general in describing the roles and responsibilities of the Board. They simply repeat what is documented in the Act, namely:

The Board shall administer the affairs of the Corporation on a commercial basis and all decisions and actions of the Board are to be based on sound business practices.

Board members' roles and responsibilities**9.53** NBLC board members' comments indicated that there is some disagreement as to whether the board should see itself as a governing board, or simply as an administrative manager.**9.54** All survey respondents felt that "setting strategic direction and goals" and "setting significant policies by which the Corporation operates" are very important areas of responsibility for the Board. A majority of respondents also felt that "ensuring that the Corporation has adequate resources", "making all critical business decisions", "ensuring effective management information systems are in place", "bringing an external viewpoint to the Corporation's attention" and "ensuring accountability obligations are discharged", are very important.**9.55** The CEO felt that the major roles of the Board included "giving guidance on where to go", "debating and discussing issues brought forward", and approving policies, operating plans, and strategic plans.**9.56** We also looked at some Board minutes to determine what items are included on typical Board agendas. The following is a list of areas included:

- review of monthly financial statements;
- review of other regular reports (on a quarterly basis);
- approval of tenders for suppliers of capital or operating items;
- approval of new agency stores;
- approval of lease arrangements for NBLC stores;
- approval of policy/bylaw changes as initiated by management (e.g. adjustment of mark-up list, beer listing policy);
- discussion of sale of NBLC properties which are no longer needed; and
- divisional managers presentations - education.

9.57 The comments from Board members indicate that the Board, as a whole, feels that its roles and responsibilities involve a mix of governing and administrative management areas. Our review of the Board minutes seems to confirm this opinion. However, we noted that there seems to be some variance in the views of individual Board members as to what the Board should involve itself in. This is not surprising given that the Act and by-laws are very general in describing the roles and responsibilities of the Board. A fair degree of interpretation is required by Board members.

9.58 We feel that it is very important that NBLC Board members, now and in the future, have a common understanding of the roles and responsibilities of their Board. The most effective way of ensuring this common understanding exists is for the Board to document its roles and responsibilities in a Board position description and refer to it often. Such a document would help keep the Board focused on their own roles and responsibilities. It would be a useful reference source for current Board members, and also an excellent orientation document for new members joining the Board. Also, by specifying Board roles and responsibilities, the roles and responsibilities of management are also clarified. By default anything not on the position description of the Board becomes the responsibility of management.

Recommendation

9.59 We recommended that the Board carefully consider its roles and responsibilities and document a Board position description that clearly summarizes them.

Board response

9.60 *Although the Board feels very comfortable with its roles and responsibilities, we will proceed with an orientation document on those roles and responsibilities.*

Board accountability

9.61 There are two questions relating to NBLC Board accountability that need to be answered. Very basically they are, "accountable for what?" and "accountable to whom?" A related question is "how is the board's accountability obligation discharged?"

9.62 Accountability can be defined as the obligation to answer for authority and responsibility that has been conferred. We feel that as a governing board, the Board of NBLC is accountable for all activity at NBLC. In other words, the NBLC Board is accountable for the overall performance of the corporation. Much of the responsibility for achieving an acceptable performance level has been delegated to the CEO, who in turn has delegated responsibility to his staff. However, accountability for performance rests with the Board rather than the Minister of Finance or the staff of NBLC.

9.63 Board members, except for the CEO, are appointed by the Lieutenant-Governor in Council. The CEO is a member by virtue of his position under the Act. However, we do not feel that the Board should

consider itself accountable to the Lieutenant-Governor in Council (in effect the Cabinet). Accountability must flow upwards, finally reaching the Legislative Assembly. Since the Cabinet is protected by its right to secrecy, there can be no flow of accountability information from Cabinet to the Legislative Assembly. In order to circumvent this barrier, direct accountability to the Legislative Assembly for NBLC has been assigned to a representative of the Cabinet, the Minister of Finance. The Minister of Finance must answer questions in the Legislative Assembly relating to NBLC. Therefore, we feel the Board of NBLC should consider itself to be accountable to the Minister of Finance and should report to him in discharging its accountability obligation. The majority of Board members agreed that the Board is accountable to the Minister of Finance. However, this accountability flow is not established in the Act or elsewhere and should be clarified.

9.64 The NBLC Act requires the Board to submit annual budget figures for net profit and capital expenditures. It also requires the Board to provide net profit reports as required by the Minister of Finance. Otherwise, the Act gives no specific guidance to Board members as to how they are to discharge their accountability obligation to the Minister of Finance. In normal circumstances, boards discharge their accountability obligations by reporting actual performance against planned performance and explaining any variances. As we will discuss later in this chapter, formal mechanisms have been set up in government to ensure that accountability obligations are properly discharged through the annual reporting process.

9.65 As is the case with board roles and responsibilities, we feel that accountability issues should be clarified and final positions should be documented by the Board for future reference. Such documentation could be combined with the roles and responsibilities document discussed in the previous section.

Recommendations

9.66 We recommended that it be clearly established what the Board of NBLC is accountable for, to whom they are accountable, and how that accountability obligation is to be discharged. This would be most appropriately done through legislation.

9.67 We recommended that the Board include in their roles and responsibilities document, a description of what they are accountable for, to whom they are accountable, and how that accountability obligation is to be discharged.

Board response

9.68 *Disagree. The NBLC Act provides appropriate direction and guidance in this regard. Sections 3, 4, 5, and 6 of the Act establish the basic responsibilities of the Board while sections 8, 18(1), and 20 define accountability requirements.*

**Board Members'
Knowledge of the Business
Environment**

9.69 Our third governance evaluation criterion is as follows:

The board of the New Brunswick Liquor Corporation should develop and maintain sufficient expertise relative to the corporation including a working knowledge of the environment in which the agency operates and the needs of its customers.

9.70 We feel that knowledgeable Board members are the most effective Board members. Individuals who are appointed to a board normally have business or professional experience along with a wide range of other experiences that they can draw on in their deliberations at the board table. What they often do not have is specific industry or governing experience. It is towards these two areas that we feel the majority of orientation and development opportunities for board members should be directed.

**Orientation sessions for new
Board members**

9.71 All Board members indicated that they received orientation sessions when they joined the Board of NBLC. Directors stated that they found the orientation sessions to be useful. Those who responded to the survey indicated that topics covered included the following:

- the relationship of the corporation to the Department of Finance;
- their personal conduct as directors;
- their roles and responsibilities as directors;
- presentations on various aspects of the business operations of the corporation;
- information on how the Board is structured and how it operates; and
- government policies and practices impacting on the corporation.

9.72 We would encourage those setting up future orientation sessions to include the following topics as well:

- the accountability structure within which the Board operates; and
- information on strategic plans adopted by the Board.

**Developmental opportunities
for Board members**

9.73 We noted, during our interviews, that Board members seemed to have a good knowledge of the business environment at NBLC. They indicated that they are given informational presentations during Board meetings. These presentations, which are given on a rotating basis every few years as new members come on the Board, relate to individual sections within the corporation. Board members indicated they felt developmental opportunities provided sufficient information to allow them to be effective in their roles as Board members. We agree that there are significant developmental opportunities for Board members with regard to knowledge of NBLC and its business environment.

Knowledge of General Governance Issues

9.74 In the survey we asked Board members if they were familiar with certain governance-related publications. Some of the most important of those publications included the following:

- *"The Six Characteristics of Effective Governance"*, as developed by the CCAF/FCVI Inc. and noted in the background section of this chapter. It is a very good general reference for boards of directors.
- The Toronto Stock Exchange (TSE) publication – *"Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada."* Even though it is directed towards the private sector, major sections of the TSE report are applicable to the public sector as well and may be particularly applicable to a business enterprise like NBLC.
- The book *"Boards that Make a Difference"* by John Carver. It provides a valuable theoretical discussion of modern public-sector governance.

9.75 Publications by the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Conference Board of Canada on the topic also provide useful reference material.

9.76 Survey respondents had a limited or no knowledge of these governance publications. We believe that they represent a good cross-section of material covering modern governance practices aimed at enhancing the effectiveness of boards of directors. We therefore feel that the Board of NBLC should familiarize itself with these publications.

Recommendation

9.77 We recommended that Board members of NBLC familiarize themselves with at least some of the governance publications referred to above. This could be achieved by providing group presentations to the Board, or through individual review of these publications.

Board response

9.78 *Agreed. The Board will follow up accordingly.*

Circulation of Board meeting materials

9.79 We feel that all material to be presented or discussed at Board meetings should be circulated to Board members sufficiently in advance of meetings to allow for review and reflection. Board members noted that information is received on a timely basis, allowing them adequate time for review prior to Board meetings.

Board's Involvement in Strategic and Policy Issues

9.80 Our fourth governance evaluation criterion is as follows:

The Board of the New Brunswick Liquor Corporation should provide strategic direction to the corporation, along with a framework of corporate values and ethics within which management may operate.

Strategic and operational planning at NBLC**Strategic plan**

9.81 There are two planning documents prepared by the management of NBLC, the strategic plan and the master operating plan. Both are discussed in the sections that follow.

9.82 We feel that as a governing Board, one of the key roles of the Board of NBLC is to provide strategic direction to management. The Conference Board of Canada, in their January 1999 newsletter, stated "*Companies with boards that assume more strategic responsibilities are often leaders of their industries (by profit growth and revenues).*" One important way in which they can do this is by challenging and approving the strategic plans of management.

9.83 Strategic planning can be defined as a continuous and systematic process in which corporate leaders focus on the broad policy questions facing an organization such as the corporation's basic mission and purposes, along with alternative courses of action or strategies to achieve those missions and purposes. Strategic planning is ongoing. It does not end with the publication of a plan. Rather, its success depends on it being a never-ending cycle. We feel that every strategic plan should contain the following components:

- a mission statement;
- a list of strategic objectives;
- a list of related performance indicators; and
- a plan for how strategic objectives are to be achieved, evaluated and reported.

9.84 The current NBLC strategic plan covers the period from 1998-99 to 2001-2002. It was prepared by management and approved by the Board. We noted that the current NBLC strategic plan lacks some of the basic components that we feel are important. Our comments follow.

Mission statement

9.85 A corporate mission statement normally summarizes the reason for the existence of an organization. For NBLC, this would essentially mean that the mission statement should be a translation of the corporate mandate outlined in the New Brunswick Liquor Corporation Act. All respondents to the survey agreed that the purpose of the corporation has been translated into a clear mission statement. The current mission statement of NBLC (called a statement of principles in the strategic plan) reads as follows:

Our mandate is to manufacture, buy, import and sell liquor of every kind and description.

Our objective is to do so by providing high quality service and product selection to the public.

Our obligation is to operate in a controlled environment with appropriate social responsibility guidelines at the forefront.

Our accountability is to function efficiently and effectively to optimize financial returns to the Province of New Brunswick.

9.86 While it does define the purpose of NBLC, the current mission statement also appears to include a description of certain strategic objectives of the corporation as discussed below. We feel that it could be improved by being shortened and made more concise. During one of our interviews, one Board member defined the mission of NBLC this way:

To produce a profit for PNB and at the same time to give product to the public at a reasonable price and keep control on it.

9.87 In our opinion, a statement of this sort defines why NBLC exists in a much more concise manner. We feel the Board, in conjunction with management, should attempt to clarify the mission statement of NBLC. This may seem like an unimportant exercise, but a clear mission statement provides an overriding goal for all members of the corporation to strive towards. Also, without a clear mission statement, the identification of appropriate corporate strategic objectives becomes more difficult.

Strategic objectives

9.88 The body of the current strategic plan discusses ongoing and completed initiatives. As such, we do not feel it is as forward-looking a document as we would expect. A major weakness of the plan is that it does not identify corporate strategic objectives that would serve to focus the efforts of the corporation. We would define strategic objectives as written statements that describe an intended outcome. They clearly describe measurable targets that, if achieved, mean that the corporate mandate has also been achieved.

9.89 During our review, we attempted to identify the implied strategic objectives of NBLC. We derived these from the responses of Board members to our interview questions and surveys, and from our review of the strategic plan, master operating plan, and other corporate documents. The two most important would appear to be the following:

- to return maximum profit to the Province; and
- to achieve an optimal level of customer satisfaction with NBLC service (e.g. access to service, product selection, pricing).

9.90 Three other strategic objectives, of somewhat lesser importance, could be added to the list. They include:

- to comply with appropriate social responsibility guidelines;
- to develop and train staff and provide them with a challenging work environment; and

- to ensure that systems in place support the strategic objectives, and that any planned system enhancements will improve the level of achievement of one or more of the previous four strategic objectives.

9.91 These are solely based upon information we gathered during our review and could no doubt be improved upon by corporate leaders (i.e. the Board and senior management). By developing appropriate corporate strategic objectives, corporate leaders can have a big impact on the success of the corporation. If the corporate strategic objectives they identify are properly defined and complete, their achievement on a continuous basis should mean the legislative mandate of NBLC has also been achieved.

9.92 The CEO and, by extension, the Board, also have an important role in ensuring that strategic objectives are clearly understood by all staff. This is critical because all corporate activity should be assessed in terms of whether or not it contributes to the achievement of corporate strategic objectives.

9.93 We did note that all planned activity in the existing strategic and master operating plans seemed to be related to the achievement of one or more of the strategic objectives on our list. This indicates to us that these objectives are implicitly understood by corporate leaders. But we also feel they should be documented as part of the corporate strategic plan.

Performance indicators

9.94 The strategic plan should also define how success in achieving strategic objectives is to be defined, measured, evaluated, and reported. One or more performance indicators should be developed for each strategic objective. A performance indicator is a yardstick, or standard, used to measure success in achieving a strategic objective. Defining performance indicators is an area where we feel the Board members' general business expertise would prove very useful. For example, we note that to date there have been a number of initiatives at NBLC that have greatly enhanced the level of customer service. However, no attempt has been made to identify what the optimal level of customer service might be in terms of access, product selection, pricing, etc. As an example, performance indicators for the strategic objective "*To achieve an optimal level of customer satisfaction with NBLC service*" might be built around the responses to specific questions on customer surveys.

Plan for measuring, evaluating, and reporting performance indicators

9.95 The strategic plan should then go on to identify a plan for how performance indicators are to be measured, evaluated, and reported. To continue with the above example, one measurement might involve the results of province-wide tabulations of customer satisfaction with product selection. The evaluation plan might be to compare actual results with an annual target and explain any positive or negative variances. And the strategic plan would normally require the reporting

of results through the corporate annual report for all significant indicators.

Recommendations

9.96 The Board should promote a strategic planning process that:

- develops a clear and concise mission statement;
- develops an explicit list of strategic objectives for the corporation;
- develops performance indicators for each of the strategic objectives; and
- develops a plan for how performance indicators are to be measured, evaluated, and reported.

9.97 Performance results should be reported through the corporate annual report.

Board response

9.98 *Disagree. The Board is comfortable with the current mission statement and the strategic planning process. Note that the strategic plan is a long term guideline. The strategic objectives are clearly identified in the annual operating plan. Performance indicators are incorporated into the budget itself, and interim financial reviews, together with the Annual Report, provide adequate and appropriate measurements of performance.*

Master operating plan

9.99 The NBLC master operating plan is prepared annually by management. It documents corporate plans and initiatives for the year. The Board reviews and approves this plan. Respondents to the survey felt that the activities documented in the master operating plan are closely linked to the corporate strategic plan. Based upon our review, the 1998-99 plan seems to address all of the strategic objectives on our list to some degree. It specifically identifies plans for agency stores, future space requirements, major store renovations, etc. As would be expected, the focus is on financial results and customer service.

9.100 We note that annual performance targets are not set in the master operating plan. It would be necessary to set performance targets for each performance indicator if a strategic plan as discussed previously was in place.

Recommendation

9.101 The master operating plan should identify annual performance targets for each performance indicator identified in the corporate strategic plan.

Board response

9.102 *Annual performance targets are established within the operating budget and are clearly identified and reported in our Annual Report.*

Governance Information Used by the Board

9.103 Our fifth governance evaluation criterion is as follows:

The Board of the New Brunswick Liquor Corporation should monitor the performance of the corporation by obtaining

appropriate governance information from management. The Board should take corrective action where warranted.

9.104 The Act provides no direction related to this criterion. Corporate by-laws state:

The President shall carry out all lawful directions given to him by the Board and shall give to the directors or any of them at all reasonable times information they require regarding the affairs of the Corporation....

Information provided by management

9.105 We asked Board members some general questions about information they receive from management. Board members indicated that they felt the quantity of information and level of detail provided in management reports to the Board was appropriate. They agree that the Board is presented with sufficient, relevant information to make informed decisions.

9.106 They also indicated that management provides them with information on demand.

9.107 Board members further indicated that management information currently provided to the Board:

- allows the Board to safeguard the corporation's assets;
- allows the Board to monitor performance against plans;
- is received in a timely manner for effective decision-making; and
- sufficiently describes significant issues, changes or problems which affect the corporation.

9.108 In general, the Board should ensure that sufficient, appropriate, and timely information is reported by management to allow them to fulfill their roles and responsibilities. Specifically we feel the Board needs information:

- to monitor degree of achievement of strategic objectives, thereby determining the relative success of the corporation;
- to monitor management success in achieving the master operating plan;
- to monitor management compliance with corporate policies;
- to ensure assets of the corporation are safeguarded (i.e. not subject to undue risk);
- as support for required authorization of management decision-making; and
- for informational purposes to maintain an understanding of the current corporate environment.

9.109 In the paragraphs that follow, we will consider each of the listed areas.

Reporting on the success of the Corporation

9.110 We asked Board members how they determine whether the corporation is successful (i.e. whether corporate strategic objectives are being achieved). Board members all agreed that the bottom line is the primary indicator. Financial reports comparing actual results with budget are provided to Board members on a monthly basis for their review. Board members also noted that they consider complaints or calls from the public to be a negative indicator related to customer service. However, we are unaware of regular reporting to the Board that summarizes customer complaints or provides information related to other strategic objectives. We feel that a periodic "report card" on the degree of achievement of non-financial corporate strategic objectives would be very useful to the Board. It would allow them to identify problem areas for possible action and to make an overall evaluation of the success of the corporation.

Reporting on management success in achieving the master operating plan

9.111 We found no one report that would allow Board members to assess the degree of achievement of the annual master operating plan. Board members seem to focus on the achievement of financial plans. These are covered quite well by monthly financial reporting. We were told that various aspects of the master operating plan are discussed at Board meetings in order to obtain necessary Board approval or in response to Board members' questions. Otherwise Board members are required to draw conclusions about activity indirectly from other reporting such as the quarterly capital expenditures reports. We feel that the Board could be more efficient and effective in monitoring achievement of the master operating plan if it received a comprehensive, periodic (e.g. quarterly) progress report. In fact, management does a periodic review of the master operating plan for its own use in determining progress in achieving annual goals. So, the information is available. It is just not being presented to the Board as a single, user-friendly document.

Reporting on management compliance with corporate policies

9.112 On a quarterly basis, the Board of NBLC is provided with a report detailing corporate compliance with statutory obligations under the NBLC Act and other legislation. However, we saw no evidence of any management reporting to the Board with regard to compliance with corporate policies as approved by the Board. Some Board members indicated that they rely on management to inform them if a situation of non-compliance has arisen. We are not aware of any such situations, but feel that it is the Board's responsibility to ensure that corporate policy is complied with. We feel that the Board should occasionally require management to provide information that confirms their compliance with corporate policy. The Internal Audit Group could be useful in providing such reporting, as discussed below.

*Reporting on the safeguarding
of corporate assets*

9.113 The external auditors do provide some limited assurance to the Board with relation to corporate control systems, mainly in the financial area. However, we saw no evidence of management reporting to the Board in relation to the adequacy of other control systems. We feel that protecting corporate assets from undue risk is a key responsibility of the Board. In many corporations, the Board discharges this responsibility by reviewing reports prepared by the Internal Audit Group and following up on significant issues raised to ensure that they have been dealt with. Our understanding is that the Board of NBLC is able to ask the Internal Audit Group to undertake special audits in areas of concern to them.

9.114 NBLC has an Internal Audit Group of five people (mainly professional accountants). The Internal Audit Group does monitoring of agencies and stores including cash audits, inventory audits, and "full" audits (which include cash, inventory and financial statement audit work). They also audit agency stores for compliance with agreements and do special audits within head office. All audit findings go to a management audit committee composed of the CEO, Executive Vice-President, and the Comptroller. Our understanding is that a summary of these findings is also provided to the chair of the Board. However, in our review of Board minutes we were unable to find any indication that such reports were discussed at the Board level or that there is any direct communication between the Board and the Internal Audit Group. Also, at least one Board member was unaware of the existence of the Internal Audit Group.

*Information supporting
management recommendations/
information that allows the
Board to maintain an
understanding of the current
corporate environment*

9.115 Board members indicated that they are provided with sufficient reference information when they are called on by management to authorize a management recommendation. They also appear to be provided with sufficient information to allow them to keep abreast of the current business environment at NBLC.

9.116 From the discussion in the previous paragraphs, we feel that there are some areas where management information to the Board is lacking. It is the Board's responsibility to ask for this information. Our understanding is that management is very compliant in terms of providing requested information to the Board. In fact, the CEO indicated that his policy is to make the Board aware of everything that is going on. To that end he communicates with the Board chair on a weekly basis, briefing him on the results of monthly senior management meetings and weekly Executive Management Committee meetings. Our concern is that a future CEO may not be as forthcoming with information and without some commitment to a policy of regular and comprehensive sharing of information, Board effectiveness could be adversely affected.

9.117 It is the Board's responsibility to be proactive in determining its information needs and obtaining them from management.

Recommendations

9.118 We recommended that the Board reconsider its informational needs in light of the information presented in this section and other sections of this chapter. It appears that additional or repackaged information would be appropriate to aid the Board in assessing management progress in achieving plans, in ensuring that corporate assets are not subject to undue risk, and in ensuring that corporate policies are complied with. Additional information needed should be requested of management.

9.119 We also recommended that, as a minimum, summary level Internal Audit Group reports be provided regularly to all Board members for their review.

Board response

9.120 *The Board continues to be satisfied with the overall information flow and content from management. To date, all supplementary information requests have been fulfilled. With respect to Internal Audit Group report summaries, the Board will be receiving these on a regular basis in the future.*

Relationship between Board and CEO

9.121 The CEO has a close relationship with the Board of Directors of NBLC. He is an ex-officio member of the Board, and is the key management link with the Board. By-laws specify that *"The President shall report to the Board of Directors."*

9.122 Regarding the appointment of the CEO, the Act states in Section 9(1) that *"The Board, subject to the approval of the Lieutenant-Governor in Council, shall appoint a General Manager of the Corporation..... The General Manager shall not be suspended, dismissed, terminated or otherwise removed from office by the Board without the approval of the Lieutenant-Governor in Council."*

9.123 In practice, however, the CEO is selected by the Lieutenant-Governor in Council (LGIC) alone, which was not as we would have expected. The Board has no input into the CEO's appointment. The Board only approves any salary increases.

9.124 The NBLC Act seems to specify quite clearly that the Board is to appoint the CEO, and that the appointment is to be approved by the LGIC. As a comparison, the CEO of Service New Brunswick is also appointed by the Lieutenant-Governor in Council. However, the Service New Brunswick Act clearly states in Section 11(1), *"The Lieutenant-Governor in Council shall appoint a President of the Corporation."* We feel that the intent when the NBLC Act was drafted was different from that laid out in the Service New Brunswick Act. Our interpretation is that the NBLC Act intended that the Board should select and recommend candidates for CEO to the LGIC. The LGIC should not be initiating this process.

9.125 Based upon the definition of accountability as noted previously (i.e. the obligation to answer for authority and responsibility that has been conferred) the CEO should be accountable to the Board. This accountability would normally be discharged through a regular Board performance review of the CEO. However, Board members indicated that the CEO is not subject to a formal performance evaluation. Some Board members consider the positive comments received from the external auditors to be an endorsement of the CEO's performance. Otherwise, they told us that they evaluate his performance informally on a day-to-day basis.

9.126 We feel that the Board should formally evaluate the CEO on an annual basis. In order for such a review to be meaningful, the CEO must have a job description complete with preset objectives against which to evaluate his performance. In normal circumstances these objectives would mirror the strategic objectives and annual operating goals of the corporation. Such formal reviews are now common in Canadian corporations in both the public and private sector. In their January 1999 newsletter on governance, the Conference Board of Canada stated, *"Almost all corporations have position descriptions for their CEOs. Most boards conduct formal CEO performance evaluations."* Given the small size of the NBLC Board, we feel that all Board members should provide input to the evaluation process.

Recommendations

9.127 We recommended that the Board select and recommend to LGIC future candidates for the position of NBLC CEO, in compliance with the NBLC Act. Alternatively, the Act should be changed to reflect actual practice.

9.128 We recommended that the Board perform a formal performance appraisal of the CEO on an annual basis. All Board members should be given the opportunity to provide input into the process.

9.129 We recommended that a job description for the CEO be prepared.

Board response

9.130 *The Board is satisfied that the section of the NBLC Act which deals with the appointment of the CEO is workable and practical as presently written.*

9.131 *While the Board is comfortable with the current approach to CEO appraisals, the Board will look at current practices relative to other Crown Corporation CEOs and departmental Deputy Ministers. With respect to a potential job description, Section 9 of the NBLC Act together with the bylaws, define the duties and responsibilities for this position.*

Board External Reporting

9.132 Our sixth governance evaluation criterion deals with governance and accountability issues:

The Board of the New Brunswick Liquor Corporation should ensure that sufficient, relevant information is reported through the Minister of Finance to allow the government and the Legislative Assembly to objectively assess the performance of the corporation.

9.133 As previously discussed, the Act gives limited guidance to Board members as to how they are to discharge their accountability obligation to the Minister of Finance.

**Accountability information
provided by the Board – the
NBLC annual report**

9.134 As previously discussed, we feel that the Board of NBLC is accountable to the Minister of Finance for the performance of the corporation. In order to discharge their accountability obligation to the Minister, they have to provide him with information through which he can objectively assess their performance (i.e. the performance of the corporation). The vehicle for communicating that information is the NBLC annual report.

9.135 The CEO noted that the Board has little involvement in the preparation or issuance of the NBLC annual report. They are involved in approving the annual financial statements and meeting with the external auditors to discuss the results of the annual financial audit. Also, the annual report includes a brief transmittal letter from the chair to the Minister of Finance. Otherwise, the Board has no involvement and they receive a copy of the NBLC annual report at the same time the public does. The CEO stated that he feels the current annual report is a management report (i.e. just an audited financial statement plus some statistics and narrative). However, we feel that it should become the document through which the Board discharges its accountability obligation by reporting on corporate performance. Therefore, we believe that the Board should review it and provide their input prior to its issuance.

9.136 In 1994, the Province of New Brunswick adopted an annual report policy for all government Departments and Crown agencies. It establishes certain requirements regarding the form and content of annual reports. The policy defines the prime function of an annual report to be *"the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public. It serves as the key public link between the objectives and plans of a government entity and the results obtained."*

9.137 The policy goes on to state, *"To the degree possible, departments and agencies should give a clear account of goals, objectives and performance indicators. The report should show the extent to which a program continues to be relevant, how well the*

organization performed in achieving its plans and how well a program was accepted by its client groups."

9.138 The policy is applicable to Part IV of the public service (i.e. the New Brunswick Liquor Corporation). Therefore, we undertook a brief review of NBLC's annual report for the year ended 31 March 1998 to see how well this policy is being complied with. In general, we found that there are significant areas of non-compliance with the Province's annual report policy.

9.139 Areas where the annual report policy was complied with included:

- information was presented on the level of client acceptance. We feel that for NBLC, the level of sales is the primary indicator of client acceptance of programs.
- actual versus budget comparisons of financial information were presented. Budget variances were explained at a summary level.
- the annual report was tabled well in advance of the deadline date for submission under the Act.

9.140 Areas where the annual report policy was not complied with included:

- the corporate mission statement was not disclosed.
- corporate strategic objectives were not presented since they have not been documented.
- non-financial performance indicators were not presented as they have not been established for the corporation. Some statistics were presented, but there is no information tying them to specific strategic objectives or attempting to interpret or evaluate the results they portray.
- there was some discussion of achievement of corporate plans, but not in connection with strategic objectives.
- since strategic objectives have not been documented by the organization, there could not be a discussion of program relevance in relation to these objectives.

9.141 We feel that the 1997-98 annual report of the New Brunswick Liquor Corporation does not act as a complete accountability document. As noted above, it lacks several of the attributes specified in the provincial annual report policy. All of these relate in some way to performance reporting and therefore accountability.

Recommendations

9.142 We recommended that the Board take ownership of the NBLC annual report as the vehicle through which it discharges its accountability obligation to the Minister of Finance.

9.143 We recommended that the annual report be modified to comply with the provincial annual report policy.

Board response

9.144 *While the Board has not exercised editorial control over the Annual Report, the ongoing reporting relationship has ensured that the report is consistent with the Board's position. Future issues will be subject to final review at the Board level prior to release.*

9.145 *With regard to the provincial Annual Report Policy, NB Liquor's publication is prepared with a varied audience in mind. In addition to its statutory reporting obligations to the Legislature, the report is circulated to other jurisdictions and various suppliers around the world. Consequently, the format and content have been structured with these audiences in mind, consistent with other Canadian Liquor Jurisdictions. The Corporation had previously been granted a compliance exemption by the Premier's office through the Clerk's office.*

Public reporting/liaison

9.146 Board members indicated that they do not have a lot of contact with the public. When they are contacted, they refer individuals to NBLC management. The Board also has little formal contact with the Minister of Finance or other provincial representatives.

Board Relationship with Crown Corporations Committee

9.147 NBLC currently appears annually before the Crown Corporations Committee of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick. The CEO attends on behalf of NBLC. We were told that the chair had attended up to the mid-1980s at which point he was replaced by the CEO. We feel that it would be appropriate for the Board chair to appear along with the CEO. The chair would be there to respond to governance-related questions, thereby ensuring that Board accountability for performance was addressed. However, in practice the CEO would continue to respond to the majority of the Committee's questions.

Recommendation

9.148 We recommended that the NBLC Board chair appear annually before the Crown Corporations Committee along with the CEO.

Board response

9.149 *Checks with other Crown Corporations have confirmed that NB Liquor's practice is consistent with those Corporations in this regard. Further, it is the Corporation's understanding that the purpose of this Committee is to give members direct access to the CEO, consistent with the practice of having Deputy Ministers appear before the Public Accounts Committee.*

9.150 *It is the position of the Board that the CEO is the appropriate official to represent the Corporation before this Committee.*

Chapter 10

Regional Development Corporation

Economic Development Fund

Contents

Background	195
Scope	197
Results in Brief	197
Submission Requirements	197
Submission Guidelines	198
Approval Process	199
Monitoring	205
Conclusion	207

Regional Development Corporation

Economic Development Fund

Background

The Corporation

10.1 The Regional Development Corporation is a provincial Crown agency incorporated by an Act of the New Brunswick Legislature. The role of the Corporation as stated in its 97-98 Annual Report is as follows:

Today, the Corporation is the lead agency in the planning and negotiation process for federal and provincial economic development arrangements and agreements. The Corporation also makes recommendations to Cabinet concerning provincial economic development priorities.

The Corporation's ongoing role is to provide financial and administrative management for all federal and provincial agreements. The delivery of programs and projects is primarily the responsibility of provincial line departments....

The Regional Development Corporation is also responsible for the implementation of the Development Assistance Program, the Action North Initiative, the overall management and coordination of the Economic Development Fund, the financial management of its Special Operating Agency and coordination of the Joint Economic Development Initiative on behalf of the Province.

Decision to review the Economic Development Fund

10.2 Last year we performed a broad scope audit in the Department of Economic Development and Tourism, and since the Regional Development Corporation is also involved in the economic development sector, we thought it would be beneficial to review the Corporation's economic development programs.

10.3 When undertaking financial audits in previous years, our Office often found it difficult to determine who is accountable for projects coordinated by the Regional Development Corporation (RDC). RDC administers funds and initiatives, like those of the Economic Development Fund, which are then carried out by other departments.

Costs are budgeted and actual expenditures recorded at RDC but are spent by these other departments.

10.4 The departments are accountable for their spending in relation to their budgets. However, money provided to the departments by RDC is not part of the department's regular accountability process. We wanted to understand and evaluate the accountability process at RDC through examining its role in the approval and monitoring of these initiatives.

10.5 The amount of federal contributions and the method of funding are also changing. The 1997-98 RDC Economic Development Fund annual report states the following: *"The end of sector specific federal-provincial agreements, as well as overall reductions in federal cost-sharing over the next five years have meant the province has had to look for new ways to finance high priority development initiatives. The Economic Development Fund is one answer."*

10.6 The Economic Development Fund is one of the major tools used by RDC to promote regional development and it is entirely funded by the Province of New Brunswick.

The Economic Development Fund

10.7 The Economic Development Fund was established by the Province of New Brunswick's Executive Council in October 1995 and began its operations on 1 April 1996. The Fund helps finance priority development initiatives not funded through the new federal-provincial Agreement on Regional Economic Development or through departmental budgets. Funding is provided entirely through the RDC annual budget.

10.8 The Fund is designed to respond to the strategic economic priorities of provincial departments and agencies. Having all departments submit their proposals at the same time makes comparisons easier and helps the decision-makers to look at initiatives from a provincial perspective instead of a departmental perspective.

10.9 A total of 21 initiatives out of the 36 submitted were approved during the 1997-98 fiscal year. Total expenditures amounted to \$15,174,833. Initiatives funded included Crown land silviculture, tourism marketing, agriculture development, fisheries development, mineral development, Film New Brunswick, training in the information technology sector and capital costs related to the establishment of government call centres.

10.10 Priority is given to initiatives that fall under the economic development strategy of the Province of New Brunswick. Activities of the Fund are reported in the RDC Economic Development Fund's annual report.

Scope

10.11 We reviewed the operations of the Regional Development Corporation and in more detail the Economic Development Fund.

10.12 Our objective in conducting this work was to ensure that adequate systems were in place related to the approval of funding and monitoring of initiatives.

Results in Brief

10.13 In our opinion, the Economic Development Fund represents a good tool for responding with a provincial perspective to strategic economic funding requests from provincial departments and agencies, but improvements should be made.

10.14 The mandatory elements to be included in a proposal submission are, if fully complied with, sufficient and appropriate for the staff and Board of Directors of RDC to evaluate the initiatives.

10.15 Submissions presented by the departments should be improved by providing more complete information (quantitative and narrative) to assist the users to review thoroughly the initiatives and to evaluate the reasonableness of the figures.

10.16 The Board of Directors does not approve the recommendations concerning the investments of the Economic Development Fund prior to submission to Board of Management.

10.17 Recommendations to Board of Management should include an evaluation of each initiative based on the review criteria.

10.18 Significant improvements on the information for decision-makers would take place if the review criteria were applied thoroughly for the evaluation process and followed up in the monitoring process.

10.19 A system should be put in place to ensure sufficient information is included in the progress reports from the departments.

10.20 The Board of Directors should consider and document, in the guidelines, remedial action to be taken in those cases where there has been poor progress in achieving goals.

Submission Requirements

10.21 The 1997-98 RDC Economic Development Fund's annual report states:

The Economic Development Fund (EDF) provides financing for selected departmental economic development activities that are:

- additional to a department's current service level;

- consistent with the identified government priorities for job creation and sustainable economic development;
- able to demonstrate that best possible use has already been made of other relevant federal and provincial government programs and services.

The Regional Development Corporation is coordinator of the Economic Development Fund.... In this role, the Corporation assists departments in identifying the most appropriate source of external funding for priority activities.

10.22 This could involve identifying other provincial or federal programs applicable to the initiatives.

Submission Guidelines

10.23 In February 1996, Cabinet approved Management Guidelines for the Economic Development Fund that listed the elements to be included in the proposal submissions presented by the departments.

10.24 The format included the following:

- Summary of proposal
 - purpose and objectives
 - strategic rationale (how it relates to N. B.)
- Proposal description
 - activities and beneficiaries
 - costs
 - partners (involvement)
- Results evaluation
 - measurable benefits
 - developmental benefits (long-term growth)
- Implementation
 - management
 - resource requirements
- Accountability reporting
- Consultation
- Environmental considerations
- Communications plan

Observation

10.25 The mandatory elements to be included in submissions are, if fully complied with, sufficient and appropriate for the staff and Board of Directors of RDC to evaluate the initiatives.

10.26 Initiatives for Film NB and Crown Land Silviculture with a total expenditure of \$1,161,852 and \$5,400,000 respectively were the biggest

Economic Development Fund expenditures for the fiscal year 1997-98. Together they represent over 43% of the Fund's total expenditure of \$15 million for 1997-98.

10.27 The Film NB submission contained general statistics of previous productions and impacts on the Province's economy. The submission for Crown Land Silviculture requesting \$5.4 million was a little more than four pages long and consisted mostly of qualitative material.

10.28 Measurable benefits are crucial for users to monitor achievements. In the files examined, costs and measurable benefits were not adequately identified nor were there any timetables related to those topics.

10.29 In the Crown Land Silviculture initiative, we saw no detailed calculations of the costs. No information was provided on the hourly rate for the workers, their weekly pay or in which regions the work would be done. (This would help demonstrate how the initiative addresses a major review criteria, the effect on easing unfavourable economic conditions in particular regions of the Province.)

10.30 As for the Film NB initiative, there was no detailed information on the costs to be incurred in New Brunswick. In the proposal for funding, the implementing department only referred to the total costs to the Province and not to the costs to be incurred by the producers in the Province.

10.31 Although we can understand that details on future productions are hard to get, we feel that past productions could have provided information on the impact of previous investments by the Province. This would help decision-makers evaluate the benefits of this investment.

10.32 In both files examined, we found no indications that the best possible use has already been made of other relevant programs.

Recommendation

10.33 Departmental submissions should be improved by providing more complete information (quantitative and narrative) to assist the decision-makers to evaluate thoroughly the initiatives and to appreciate the reasonableness of the figures.

Approval Process

10.34 The Regional Development Corporation receives proposals from departments and non-commercial Crown corporations during the provincial budget process. This allows for implementation of funding decisions at the beginning of the next fiscal year.

10.35 Departments have to provide indicators of anticipated results and benefits of their proposed activities. The review process used in allocating funds allows for prioritization of the proposals based on this information.

10.36 Allocations of funds are on a fiscal-year basis. When a submission is approved, the line department is advised about the funding, the terms and conditions attached to the approval, and the implementation measures to be followed.

Information on Priorities

10.37 *"Toward Self-Sufficiency"* and *"Moving Ahead Together"* are the two documents outlined in the Economic Development Fund (EDF) Management Guidelines to identify the government's priorities. At the time of our audit, those documents would represent, in our view, the main tool for RDC to link their recommendations concerning EDF investments to the "government priorities."

10.38 Although the document *"Moving Ahead Together"* is subject to regular updates, *"Toward Self-Sufficiency"* was produced in April 1993 and has not been updated since.

10.39 In our opinion, the economic situation of New Brunswick may be too volatile to rely on a document over five years old as one of the main sources of information for initiative evaluations.

10.40 RDC management informed us that other sources of information have to be considered in order to have a better knowledge about the government priorities. For example, the Speech from the Throne may be used.

10.41 Discussions with the members of the Board of Directors (who are primarily departmental deputy ministers), the departments and the Office of the Premier are also a very good source of information as it relates to the government priorities. This provides information on what are the current priorities of government.

10.42 We believe that by having appropriate consultation with the involved parties, RDC is providing sufficient opportunity to the departments to point out their "most important" priorities.

10.43 We agree with RDC staff on the issue that it is hard to understand what are the top government priorities. There is no priorities list and priorities also change. Key documents, as noted above, may become outdated.

Observation

10.44 Determining the top priorities of government is not easy. Top priorities become understood as the consultative approach outlined above progresses. They are not always known in advance.

Review Criteria

10.45 The EDF Annual Report states that *"Proposals are considered under the "business case" approach, so that measurable benefits of proposed activities are clearly demonstrated."*

10.46 The EDF Management Guidelines refer also to a *Business Case Approach* for the proposal submissions and is defined as follows:

...the extent to which the proposed activities demonstrate their value or contribution to economic development in New Brunswick in terms of expected results and measure them according to their ability to contribute to the creation of jobs and economic growth in New Brunswick which are self-sustaining in the long term.

10.47 The EDF Management Guidelines state also:

The following criteria will be used when reviewing proposals for financial assistance under the Economic Development Fund:

- *Significant positive economic impact in terms of creation of employment, expansion of the economic base or improved labour market conditions.*
- *Significant impact in terms of addressing unfavourable economic conditions in particular regions of the province.*
- *The extent to which the initiative enhances opportunities for value-added production within New Brunswick industries.*
- *The extent to which the initiative contributes to increasing the global competitiveness of New Brunswick businesses and industry sectors through gains in productivity and efficiency.*
- *The extent to which the targeted sector, region or community endorses and is willing to participate in the initiative, financially and otherwise, as a result of meaningful and appropriate consultations.*
- *Inability to proceed without assistance from the Fund because of location, scope, timing or risk.*

10.48 RDC management informed us that no formal evaluation of the submitted initiatives is performed following those criteria. Instead, "government priorities" were mainly used to review the initiatives.

10.49 We were also told that evaluations are hard to make on those criteria and are based on subjective judgement only.

10.50 Although we agree that judgement has to be used in this process, we feel it should be exercised in the context of established criteria.

10.51 The Order in Council creating the Fund establishes its purpose as "funding high priority economic development initiatives."

10.52 We agree with RDC staff on the issue that government priorities should be considered in the decision-making process. But we are also of the opinion that RDC's approval process should make use of the Management Guidelines.

10.53 The criteria listed in the Management Guidelines are in our opinion consistent with the objectives of the Fund and its *"business case approach."* They should be used in order to provide recommendations to Board of Management on the initiatives submitted by the departments. The elected officials would then have the information they need for decision-making purposes.

Recommendation

10.54 There should be a formal evaluation of each initiative against the review criteria.

10.55 Information related to the criteria should be available in order to facilitate the evaluation process and to ensure consistency. For example, when proposals refer to jobs created, it would be helpful if all proposals had the same definition of a job. It would also be useful if the areas with unfavourable economic conditions, referred to in the Management Guidelines, were listed.

Recommendation

10.56 Guidelines for reviewing initiatives could be enhanced in order to facilitate the evaluation process and to ensure consistency between applications.

Board of Directors

10.57 The Board of Directors of RDC is chaired by the RDC President, and is composed of provincial deputy ministers. RDC staff joins the Board meetings as support staff.

10.58 In preparation for the meetings, RDC staff consult the different departments regarding their projects.

10.59 The purpose of the meeting with the Board of Directors is to obtain their input and collaboration in order for RDC staff to make their recommendations.

10.60 Prior to making the annual recommendations to the Board of Management concerning investments from the Fund, RDC staff consult and send a draft of their recommendations to the Office of the Premier for feedback. After considering the Premier's Office input, the recommendations are then forwarded to the Board of Management for consideration, and to Cabinet for final approval.

10.61 The process described above appears to be inconsistent with the EDF Management Guidelines which state: *"The priorities retained by the Board (of Directors) will be presented to Board of Management (in a memorandum prepared by Regional Development Corporation) for their final decision on the allocation of the fund."* This guideline appears to be

suggesting that the Board of Management should be receiving a representation on priorities from the RDC Board of Directors, and not from the staff of RDC.

10.62 We reviewed RDC's Board of Directors' minutes for the last two years and found no indications that the Board of Directors voted on the submitted initiatives. In one year, the Board did recommend to the Board of Management the allocation of funds by department, although no position on specific initiatives was taken. In fact, other than approval of the minutes of the last meeting, we found that there were very few motions presented to and voted on by the Board.

Observation

10.63 The Board of Directors does not approve the recommendations concerning the investments of the Economic Development Fund prior to submission to Board of Management.

10.64 We also reviewed the Corporation's legislation as it pertains to the Board of Directors. The only reference to the Board of Directors is that "*The Lieutenant-Governor in Council may appoint persons... to be directors of the Corporation.*"

Observation

10.65 The role, authority and responsibility of the Board is not defined in the enabling legislation

10.66 As stated earlier, RDC's 1997-98 annual report refers to the fact that "*The Corporation also makes recommendations to Cabinet concerning provincial economic development priorities.*"

10.67 With this concept in mind, the most reasonable and logical assumption would be to believe that "*The Corporation*" would mean the Corporation's highest authority, and that this authority would be assisted by staff - not the other way around.

10.68 We were told, however, that in the past, the process of having the Board of Directors make a recommendation to the Board of Management was adversarial in nature and affected the ongoing relationship between the directors.

Recommendation

10.69 The Board of Directors should approve the recommendations concerning the investments of the Economic Development Fund prior to submission to Board of Management. If the Board of Directors is not to make such recommendations, the guidelines should be re-worded to clearly explain the role of staff and the Board of RDC in the decision-making process.

Corporation's response

10.70 It should be noted that the Management Guidelines state, "*priorities retained by the Board...*" and not approved by the Board of Directors of the Corporation. We believe that there is a significant difference in the interpretation of these two statements... The

management guidelines do not require the approval of the RDC Board of Directors, only that they review them and that those retained by the Board be forwarded to Board of Management for approval. There may be a case for making the wording in the guidelines more concise as it relates to the role the RDC Board of Directors in the decision making process.

Information for the Board of Management

10.71 We reviewed the information presented to the Board of Management concerning the funding recommendations for the Economic Development Fund.

10.72 The information that was provided to us was composed of a brief description of each initiative. The descriptions varied from two phrases for some initiatives up to a couple of paragraphs for others.

10.73 Also included were the names of the implementing departments, the total costs for the up-coming year, the requested funding and the EDF funding or other recommended alternatives.

10.74 Very little information was included concerning the review criteria outlined in the Management Guidelines. The Management Guidelines which were approved by Board of Management include criteria with which initiatives must be reviewed by the Board of Directors under the "business case" approach.

10.75 The results of the review against those criteria would be useful information in approving or rejecting the funding recommendations for the Economic Development Fund.

10.76 The elected officials and their political advisors would then be in the best position to select the initiatives based on their government priorities with full knowledge of the review based on the "business case" approach.

10.77 In our opinion, the information provided to the Board of Management could be improved by providing the above information.

Recommendation

10.78 Board of Management should be provided with an evaluation of the submitted initiatives against the review criteria specified in the Management Guidelines.

Corporation's response

10.79 Board of Management is provided with a Cabinet Memo with detailed supporting documentation on the priorities recommended for approval. The Cabinet memo complies with guidelines for Cabinet submissions. Officials from the RDC provide a detailed briefing to the staff of the Department of Finance on each proposal. Officials from the Corporation appear before Board of Management to present the item to Ministers and to answer any questions that Board members may have on the proposals. The selection process is based on priorities previously

identified by government and are being forwarded for a funding decision and the timing of implementation. We are satisfied that Cabinet Ministers have sufficient information to make informed funding decisions and we have never been led to believe differently.

Monitoring

Progress Report

10.80 Once a year, the implementing departments provide a report to the Board of Directors on the progress and achievements of their projects. This information is then included in the annual Economic Development Fund report. These reports provide information on measurable outcomes achieved and planned targets.

10.81 The progress reports are presented to the Board of Directors for information only. The Board, in cases of poor progress, imposes no remedial actions other than taking that fact into consideration when examining next year's submissions.

10.82 The two major initiative files we examined (Film NB and Crown Land Silviculture) provided limited information in the progress reports. Coupled with the lack of information on the measurable benefits, discussed earlier, the monitoring process is of little value.

10.83 The Film NB initiative progress report did not provide details on important issues. No information was found in relation to full or part time jobs for New Brunswickers and no information was provided on the quality or appropriateness of the training received within this initiative.

10.84 As for the Crown Land Silviculture initiative, the Management Guidelines refer to "*Significant impact in terms of addressing unfavourable economic conditions in particular regions of the province.*" We saw no information as to what region the silviculture initiative was impacting nor did we find information as to the salary level of the employees. This lack of information makes it impossible to evaluate the extent to which the initiative is providing sufficient salaries for workers. Also it makes it hard to determine whether the initiative is addressing the problem of regions with unfavourable economic conditions.

10.85 The initiative has the objective "*of maximizing the present sustainable level of softwood and hardwood, and also to provide for long-term volume increases of both hardwood and softwood.*"

10.86 From the documentation presented on the 1997-98 results, information is provided on how many hectares were planted, but there is no information on how many hectares were harvested. This makes it hard to evaluate the extent to which the objective has been achieved.

Recommendations

10.87 A system should be put in place to ensure sufficient information is included in the progress reports from the departments.

10.88 The Board of Directors should consider and document, in the guidelines, remedial action to be taken in those cases where there has been poor progress in achieving goals.

Monitoring Procedures

10.89 RDC management has no formal process in place to ensure the accuracy of the information provided in the progress reports. Staff of RDC did not acknowledge that this was part of their responsibilities.

10.90 It is our opinion that monitoring procedures should be performed by the Corporation to determine if the information provided is accurate. This would assist in holding people accountable for the money they were provided.

10.91 We understand that these procedures need not be as tight with a department as with a transaction with the private sector, but we are still of the opinion that the implementing departments should be subject to some scrutiny by the fund providers.

10.92 This could take the form of a periodic review through inquiry and/or observation of how the department obtains its information or prepares its calculations.

10.93 Definitions of key assertions could also be reviewed for reasonableness (for example, the definition of a "job created"). This would help ensure reasonableness and consistency in reporting by departments.

10.94 The 1997-98 EDF annual report reports some of the activities of Film NB as follows:

Film NB has helped to create more than 450 person years of work.

10.95 The new administration of Film NB disagreed with this statement when contacted for further details. According to their calculations, 1997-98 production costs generated around 170 person years of work of which about only half, 85 person years, was provided to New Brunswickers.

10.96 Not only is the "450 person years of work" statement included in the EDF annual report, but the same information was also provided as a progress report to the Board of Directors as part of the following year's submission.

10.97 We are aware that those figures take into account a "multiplier effect" which provides the "total spin-off effect" for the Province. Nevertheless, we strongly believe that this kind of information is misleading. Direct full time jobs for New Brunswickers should be one of the standard denominators for reporting and performance measurement.

Wordings like "helped to create" are confusing as to their real meaning and should be avoided when reporting on performance.

Recommendations

10.98 Monitoring procedures should be put in place by RDC to ensure the reasonableness and consistency of the information provided to them by the implementing departments.

10.99 RDC should put in place sufficient detection procedures as part of the monitoring process to ensure they are aware of non-compliance with the conditions of the initiatives.

Conclusion

10.100 In our opinion, the Economic Development Fund represents a good tool for responding with a provincial perspective to strategic economic funding requests from provincial departments and agencies, but improvements should be made.

10.101 The guidelines for approving initiatives are appropriate and useful and contribute to reaching the overall objectives of the Fund. However, they are not fully used to evaluate the proposals. Use of the guidelines would ensure that a business case approach is followed.

10.102 Significant improvements in the information for decision-makers would take place if the review criteria were applied thoroughly for the evaluation process and followed up in the monitoring process.

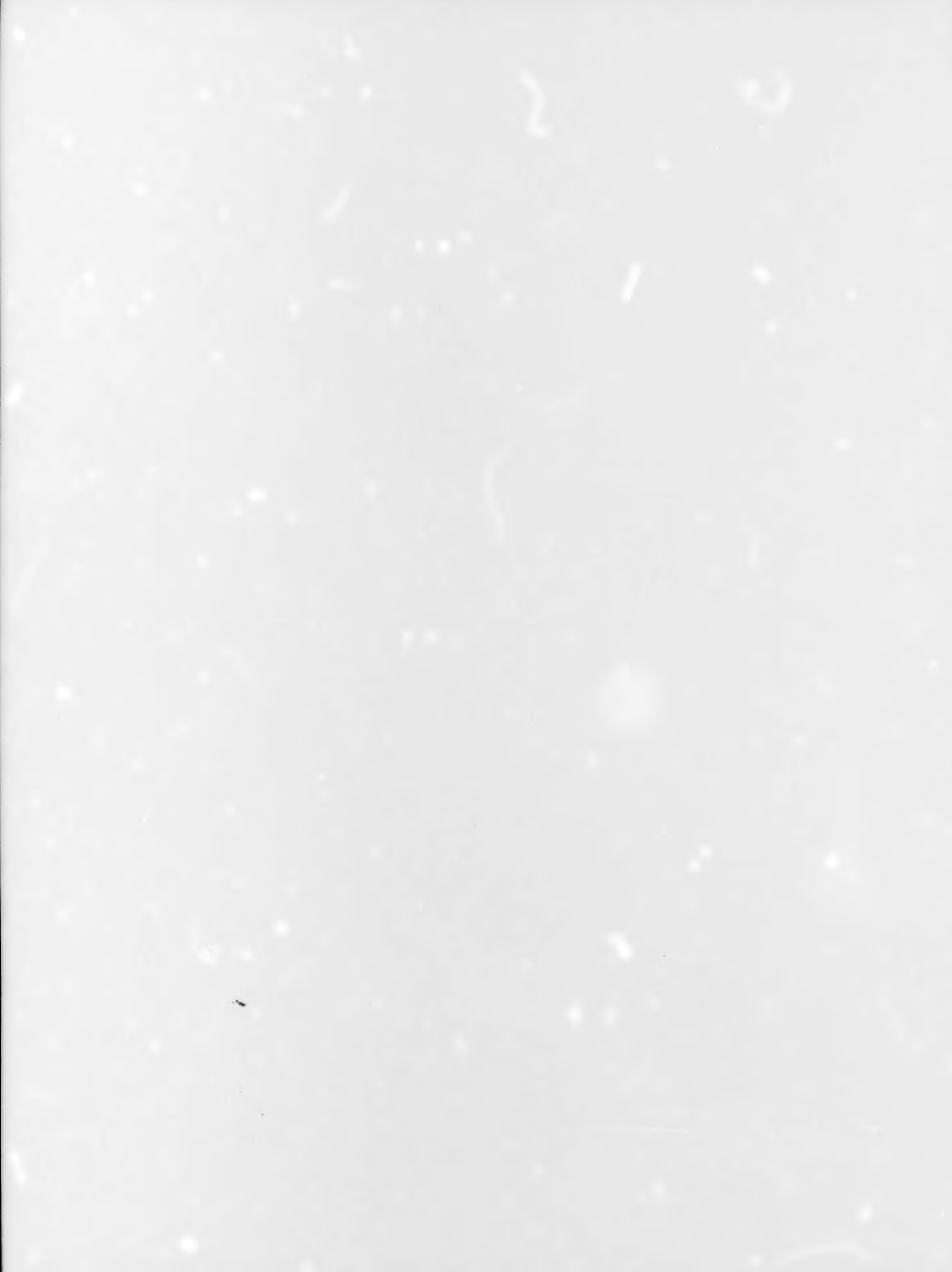


Chapter 11

Follow-up on Prior Years' Audit Work

Contents

Background	211
Scope	211
Results in Brief	212
Department of Advanced Education and Labour	213
Department of Education	215
Department of Finance	216
Department of Health and Community Services	222
Department of Justice	225
Department of Natural Resources and Energy	230
Department of Supply and Services	233
Department of Transportation	235



Follow-up on Prior Years' Audit Work

Background

11.1 One of the performance indicators for our Office is to measure the extent to which recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. We believe that each of our recommendations, if implemented, would either have a positive impact on the cost or delivery of a government service or would improve the accountability of government to New Brunswick taxpayers. Where a recommendation is not implemented we feel it is important to understand the reason why. It may be necessary for us to raise an issue again, if we believe the action or the response on a recommendation is not satisfactory.

11.2 Our policy is to track the disposition of our recommendations for a period of four years.

Scope

11.3 In August 1998 we contacted government departments and Crown agencies to obtain their assessment of the current status of all recommendations made in our 1993 to 1997 annual Reports. The responses indicated a high level of acceptance of our recommendations (89%), but a much lower level of implementation (51%). A number of recommendations were assessed as partially implemented (4%) or were in the process of being implemented (28%).

11.4 During 1999 we performed a follow-up review to determine the current status of recommendations arising out of our broad scope audits first reported in our 1995 through 1997 Reports. This follow-up review consisted of examining the response we received at the time of the audit and the assessments received in 1998 as well as talking to appropriate officials in each department. We also asked departments and agencies to provide us with their assessment of the current status of recommendations included in our 1998 Report. Since there has been only eight months between the time our 1998 Report was published and when we did our follow-up work we thought it would be premature to comment on progress to date. We will review these self-assessments during 2000.

11.5 This chapter includes only the original recommendations made by our Office, the departmental responses and our current assessments. In order to fully understand the issues that gave rise to our original

recommendations, it may be necessary for the reader to refer back to the Auditor General's Report where we first discussed the audit and our findings.

Results in Brief

11.6 The Department of Advanced Education and Labour (now the Department of Education) has substantially implemented the recommendations included in our 1995 Report, relating to community college operations and private training organizations.

11.7 The Department of Education has implemented the recommendation included in our 1996 Report, relating to school district financial reporting.

11.8 The Department of Finance has implemented the recommendations included in our 1996 Report, relating to cash management.

11.9 The Department of Finance has substantially implemented the recommendations included in our 1997 Report, relating to the revenue management system contract and its termination.

11.10 The Department of Health and Community Services is making some progress in implementing the recommendations included in our 1997 Report, relating to air ambulance service.

11.11 The Department of Health and Community Services has substantially implemented the recommendations included in our 1997 Report, relating to the inspection function of the Ambulance Services Branch.

11.12 The Department of Justice is taking steps to implement the recommendations included in our 1995 Report, relating to the Court Services Division.

11.13 The Department of Natural Resources and Energy is taking steps to implement the recommendations included in our 1997 Report, relating to revenues received under the Metallic Minerals Tax Act and royalties pertaining to potash mining. However, progress has been slower than anticipated.

11.14 The Department of Supply and Services has fully implemented only one of the recommendations included in our 1997 Report, relating to the privatization of the Province's data processing facility.

11.15 The Department of Transportation has implemented the recommendations included in our 1996 Report, relating to the Vehicle Management Agency.

**Department of
Advanced Education
and Labour
(Now the Department
of Education)**

11.16 In our 1995 Report, we made four recommendations as a result of an audit of training programs offered at community college campuses, and a review of the Department's role in relation to private training organizations operating in New Brunswick.

11.17 We recommended the Department ensure that the mission, operating principles and values identified in the corporate strategic plan are effectively integrated into campus plans.

11.18 In our 1996 Report, we reported the Department's own assessment of its progress, as follows:

The intent is still to ensure all sections of the Department, including the NBCC are in line with the corporate planning cycle. The NBCC-Special Operating Agency formed April 1, 1996 has accepted the planning cycle and intends to adopt it. Also a business plan for the NBCC- SOA will be updated on a yearly basis. This business plan will act as the SOA's corporate plan and be linked to the Department's corporate plan. In turn, each of the ten colleges will have individual business plans linked to the SOA plan and the Department plan.

11.19 We recommended that the Department ensure all campuses set reasonable implementation goals for integrating distance education technologies into their programs.

11.20 In our 1996 Report, we reported the Department's own assessment of its progress, as follows:

The Department continues to move toward co-ordination of distance education activities. A position in the TeleEducation-NB is dedicated to co-ordination and elimination of duplication. As the Virtual Campus becomes a reality, some of the issues surrounding cooperation and co-ordination with the private sector in the delivery of courses on-line will be addressed. TeleEducation will be integrated with the Virtual Campus with strong representation from the private sector and clearly defined outcomes will be identified.

11.21 We recommended that the Department implement procedures to ensure all private trainers that require registration under the Trade Schools Act are complying with the Legislation; and implement a process which will ensure a high quality of private training is maintained in New Brunswick.

11.22 In our 1996 Report, we reported the Department's own assessment of its progress, as follows:

An additional consultation with Industry occurred on June 25, 1996 to discuss alternative structures for the proposed

statutory corporation. It is anticipated that amendments to the Trade Schools Act will be introduced during the next sitting of the Legislature, with implementation expected early in 1997.

When responding to the 1995 Report of the Auditor General, the Department had indicated that it was not administratively nor economically feasible to register all Private Training Institutions.

Currently, Operators are being monitored and if necessary contacted and advised that failure to comply is a violation of the legislation and may result in legal action being taken. To date, this action has resulted in more schools being registered. Although the Department has had reasonable success with this approach, it is anticipated that the new legislation will further improve compliance with registration requirements.

The Department feels that quality is a matter of contractual obligation between the student and the training provider. It is critical that both parties understand the significance of their involvement and consequently a new Student/Training Organization Contract is being proposed.

This will contain many statements that will clearly define responsibilities, deliverables and expectations. The consumer will receive more pertinent information and be in a better position to make an informed decision on quality issues prior to making a commitment to a particular Training Organization.

11.23 We recommended the Department ensure that benchmarks and performance indicators are established for all key activities of the college system. The results should be reported publicly as part of the Department's Annual Report.

11.24 In our 1996 Report, we reported the Department's own assessment of its progress, as follows:

The Department had two indicators accepted by the Board of Management earlier in 1996. Both these performance indicators were related to the NBCC. These indicators were:

- 1) Percentage of individuals who graduate from NBCC. (Target: 77% by 1999);*
- 2) Percentage of graduates who find employment. (Target 80% by 1999). Additional indicators have been developed and will be submitted to the Board of Management in mid-November.*

Department of Education

11.25 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department has substantially implemented our recommendations. However, the Department's role in relation to private training is still reactive rather than proactive. For the most part, the Department reacts to student and operator complaints, rather than trying to mitigate potential complaints and problems. The Department continues to believe that the quality of training is a contractual responsibility between the training provider and the student, within the regulatory environment established by the Department.

11.26 These recommendations were first included in our 1995 Report. Since four years have passed, in accordance with our policy we will no longer be tracking their status.

11.27 In our 1996 Report, we recommended the Department provide budget to actual comparisons of the results of the eight administrative units constituted under the new administrative structure and include the results in the annual report.

11.28 The Department responded at the time:

The Department is of the opinion that your report outlines, in a fair manner, the difficulties which were encountered while attempting to provide to you a clear and detailed analysis of where savings were actually realized. This includes the inconsistencies in the reporting of administrative costs and also the global funding of school district operations which allowed for the reallocation of funds for administration prior to the abolition of local school boards in February 1996.

With the new education structure, district actual spending patterns versus amounts budgeted will be monitored in the same way as in other parts of government. The districts will be expected to live within administrative budgets and will not have the same freedom to take resources away from the classroom. The 1995 Report of the Auditor General, and the exercise of preparing the analysis for the four districts has highlighted the need for this type of accountability so that spending patterns that result from changes can be monitored and reported.

11.29 We reviewed the Department's 1997-98 annual report, and confirmed the inclusion of budget to actual comparisons for the eight administrative units. This recommendation has been implemented.

Department of Finance

Cash management

11.30 In our 1996 Report, we made twelve recommendations as a result of an audit of the cash management function of the Department's Treasury and Debt Management division.

11.31 In 1998, we asked the Department to assess the current status of each recommendation. The most recent departmental response follows each recommendation.

11.32 We recommended the Department record the cash managers' practices and procedures. There should be clear documentation of the reporting relationships which exist between the central cash managers and other parts of government. Clear documentation of the sources of all information used in making the decisions to either invest or obtain financing in the short term should also be included.

11.33 The Department responded:

The cash managers' practices and procedures are documented in various forms. Contacts and sources of information are now documented. Files have been created on the components that make up cash inflows and outflows. As well, job descriptions and performance appraisal mechanisms have been established which will result in improved documentation of the cash managers' procedures and practices and the relationship that exists with other parts of the government.

The prime function of the cash manager is to meet the day to day funding requirements of the Province. The elements making up the funding requirements are forecasted on a macro level and adjusted daily at the micro level. The daily cash requirements, expected cash requirements, market receptiveness, interest rate levels, etc. all impact on the final decision-making process. Sources of information are documented within the cash management function. Regular weekly meetings are held to discuss issues facing the Division, including cash position, financing needs and short term investing. Reports are issued weekly and daily to the Executive Director.

11.34 We recommended the Department formally define the role and responsibilities of the Money Market Analyst.

11.35 The Department responded:

The Department has formally defined the role and responsibilities of the Money Market Analyst.

11.36 We recommended the Department more clearly communicate to all departments and Crown agencies the role and responsibilities of the Province's central cash managers.

11.37 We recommended the Department evaluate the need for additional instruction and direction to departments and Crown agencies regarding special reporting and referral of cash flows to the central cash managers. Any measures implemented should specifically address offices and districts in outlying areas of the Province.

11.38 The Department responded:

Currently central cash managers maintain contact with department and agency representatives responsible for program delivery in order that a consolidated cash flow forecast can be made. Contact is maintained throughout the year to track variances from initial expectations. The larger revenue/expenditure areas are obviously of most immediate interest to central cash managers and here contact is frequent. The Deputy Minister of Finance has sent out a memo to all departments in this regard.

11.39 We recommended the division consider the issues of accountability and internal control when undertaking its review of the accounting systems related to the cash management function.

11.40 The Department responded:

As indicated in the Auditor General's commentary respecting this recommendation, cash position and transaction records are submitted and reviewed by the Executive Director. As evidence of this examination a file is maintained by the Executive Director. Tickets have been developed to document and enact all transactions. They must be signed and authorized. A back office function has been established for Treasury and proper specialized Treasury Management systems are currently being examined.

11.41 We recommended the Department formally and objectively review the cash management function, its information requirements and its related reporting systems.

11.42 The Department responded:

Coincident with the reorganization of the Division, a review of functions, information and reporting systems has been undertaken to ensure continued efficiency and effectiveness in cash management operations and changes have occurred.

11.43 We recommended the Department ensure adequate performance standards are established and implemented for the evaluation of the central cash managers. These performance standards should support the achievement of the Department's objectives.

11.44 The Department responded:

Performance standards and benchmarks are currently being developed and updated. This initiative is consistent with the overall objective of enhanced performance in the public service.

11.45 We recommended the Province's negotiated banking arrangements with financial institutions be supported by written proposals together with clearly documented analyses in support of the final decision. The signed agreements should be kept on file in the Department.

11.46 We recommended the Department consider an alternative to the current procurement of banking arrangements, such as tendering for banking services. All decisions regarding banking arrangements should be based on a formal and thorough cost-benefit analysis.

11.47 The Department responded:

Formal contracts signed by PNB and banks have been put in place for banking arrangements.

All arrangements for banking services have been made within the terms of the Public Purchasing Act. The department satisfies its banking requirements by using competitive methods to acquire specific services. This approach recognizes that factors such as branch locations, credit considerations, cost constraints, the quality of execution on transactions, etc. play a role in the selection process. Under the current practice, the Province chooses from the various banks those services which can, most cost effectively, be delivered by that bank while ensuring a broad range of banking services to the Province and its clients.

Decisions regarding banking arrangements have been made on the basis of an assessment of the merits and costs of the respective proposals. This is more completely documented in the files.

11.48 We recommended the Province's negotiated banking arrangements with financial institutions be monitored on a regular basis to ensure compliance with the provisions of the agreements.

11.49 The Department responded:

The Department monitors banking arrangements by checking monthly charges and credits as to their reasonableness using current volumes and rates. However in the future, the Department will monitor its banking arrangements on a formal and regular basis to ensure compliance with the provisions of the agreements.

11.50 We recommended the Department request that the banks adopt uniform core names and classifications for Province of New Brunswick bank accounts. This will improve control over the accounts from the banks' perspective and facilitate identification and reporting when dealing with the Province.**11.51 The Department responded:**

This concern is primarily a bank issue and not a departmental one. The Province has no direct control over the banks' internal accounting systems. However, the Department has and will continue to use uniform core names and classifications for Province of New Brunswick bank accounts whenever accounts are updated and through all external communications and will continue to request that the banks do the same.

11.52 We recommended the Department ensure that reconciliations of the government records to the bank records be completed for all banks. Differences should be resolved.**11.53 The Department responded:**

Treasury and Debt Management authorizes the opening of new accounts to ensure consistency in banking arrangements and to be aware of cash flow implications which may be significant to the Province. However, the day to day operation of the account (for example, accounts opened in remote areas to handle DNR license revenues, Justice fees, etc.) is the responsibility of the respective department. Treasury and Debt Management does confirm annually the status of accounts with departments.

It is the Department's opinion that central administration and control over bank accounts is most effectively accomplished through the departments. However, the Division will discuss the recommendations for account reconciliation with the Comptroller's Office.

11.54 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department has implemented our recommendations.

Revenue Management System

11.55 In our 1997 Report, we made ten recommendations as a result of an audit of the Department's contract with the IBM Consortium to implement an integrated revenue management system. As discussed in our 1997 Report, the contract was terminated in 1996 as a result of the introduction of the Harmonized Sales Tax which transferred sales tax collection to the federal government.

11.56 In 1998, we asked the Department to assess the current status of each recommendation. The most recent departmental response follows each recommendation.

11.57 We recommended that the government of New Brunswick develop a policy to proceed with public/private partnerships and other major system developments only after a contract has been signed between the Province and the related parties.

11.58 The Department responded:

The department continues to concur that signed contracts are a necessity prior to work being undertaken on major system developments.

11.59 We recommended that the Province develop a policy that major system development projects and public/private partnerships should proceed only after net benefits are quantified.

11.60 We recommended that the Province develop a policy of requiring major systems projects to have reasonable estimates of costs and benefits prior to work commencing.

11.61 We recommended the Province monitor budgeted human resource effort to actual effort in carrying out major systems projects.

11.62 We recommended the Province develop a RFP policy requiring the responses to specify charge-out rates in detail. This would assist the RFP evaluation committee in recommending a successful bidder. Terms such as "NB Market Rates" should be clearly defined.

11.63 We recommended that a contract should not be signed until clear and reasonable rates are established.

11.64 We recommended the Province analyze its experience to date with public/private partnerships and CPP arrangements. It should determine whether these procurement methods are delivering solutions in the most economical and efficient manner possible.

11.65 The Department responded:

The Department is currently developing protocols and guidelines that will address all these issues. They are expected to be completed by Fall 98.

11.66 In January 1999 the Department issued a document entitled "Public-private Partnerships (Guidelines and Protocols)". The document addresses most of the issues raised in the above recommendations. However, to our knowledge, the Province has not completed a formal analysis of its experience to date with public/private partnerships.

11.67 We recommended that the Department of Finance examine expense claims for the RMS project.**11.68 The Department responded:**

The Revenue Division has identified in its work plan for fiscal 98/99 the audit of supporting documents for expenses claimed by IBM towards the RMS project. A letter has been issued to IBM advising of our intent to review their supporting documentation this year to which they have acknowledged receipt.

11.69 We were subsequently informed that this audit is in progress.

11.70 We recommended all key terms be defined in contracts prior to their signing. In particular, the method of calculating profit components should be clearly defined.

11.71 We recommended the Department exercise its right to audit under clause 6.7 of the contracts to determine whether it can receive a refund for all or a portion of the commercial profit.

11.72 The Department responded:

The Department continues to concur that the method of calculating profit components should be clearly defined in future contracts.

It was the decision of government to harmonize its sales tax with the GST. IBM entered into the business alliance fully prepared to accept the risk of being paid from benefits. Up until the decision was made to commence harmonization negotiations, IBM was carrying that risk. It was the decision of the department that IBM be paid in accordance with the business alliance discussions to that point. These commitments included established rates, interest and profit.

Although the department will be carrying out an audit of the expenses claimed by IBM towards the RMS project, it will not be looking at the area of commercial profit for the reasons already stated. We will ensure future contracts more clearly represent the discussions taking place on the method, as well as the rate, for calculating profit.

Department of Health and Community Services

Air Ambulance

11.73 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department has substantially implemented our recommendations.

11.74 In our 1997 Report, we made six recommendations as a result of an audit of the air ambulance service that is administered by the Ambulance Services Branch of the Department.

11.75 We recommended that future lease agreements be signed in advance of the period covered by the agreement.

11.76 The Department responded at the time:

[We] concur that it is optimal to completely conclude final contract negotiations prior to the initiation of any contract for service, but it was necessary to begin providing service prior to this occurring.....the Department and the service providers did duly execute a memorandum of agreement prior to service initiation binding both parties to the provisions, conditions and limitations of the Request for Proposal and the service provider's response to it. The Department of Justice reviewed this document, and considers such documents to be legally binding on both parties.

11.77 We recommended that clear, measurable objectives be designed for the air ambulance service and linked to the existing air ambulance mandate.

11.78 The Department responded at the time:

An application for accreditation of the service by the Commission for the Accreditation of Air-Medical Services will take place during the 1998-99 fiscal year. The application process requires that goals and objectives be set and measured. These will be linked to the mandate.

11.79 We recommended that an appropriate group of operating reports be developed by NB AirCare and provided to the Ambulance Services Branch on a regular basis. These reports should allow management to monitor operations at NB AirCare and to assess the degree to which strategic objectives are being met.

11.80 We further recommended that incident reports and responses to questionnaires be summarized and included in regular reporting to Ambulance Services Branch management.

11.81 The Department responded at the time:

This.....will be addressed in two ways: development of a strategic information plan for the Ambulance Services program to provide an integrated approach to contractual and finance, air and land operations, patient information, and inspection and enforcement needs; and development of the application for accreditation of the service, which will require comprehensive standardized reporting for the air ambulance service to be available.

11.82 We recommended that the rates per service currently being charged to the other provinces be re-evaluated to ensure that they adequately cover all costs associated with the provision of air ambulance service.

11.83 The Department responded at the time:

The current tri-partite agreement between Nova Scotia, PEI and New Brunswick expires March 31, 1998. These comments will be considered at that time. During negotiation of any such agreements, care must be taken to not exceed the market value of such a service.

11.84 We recommended that the current facilities be reassessed and that improvements be made as necessary.

11.85 The Department responded at the time:

We are working with the aviation service contractor to examine opportunities for improvement; however there is currently no additional hangarage at the Moncton Airport. In regard to the physical plant provided for the coordination function, a detailed examination will be undertaken as part of the evaluation of a pilot for land ambulance dispatch. Changes will be made as appropriate subsequent to this evaluation.

11.86 Based on our 1999 review, the Department is making some progress in implementing our recommendations. The Department now receives service volume, response time and financial reports monthly, and quarterly summary activity reports. However, there are still no measurable objectives for the air ambulance service. The current rate agreement with Nova Scotia and Prince Edward Island expired on 31 March 1999, but, by mutual agreement, the terms will continue in effect until a new agreement is signed. The current rates are similar to those in effect at the time of our 1997 audit. With regard to the facilities,

there are plans for staff to move to a larger, improved Dispatch Centre late this year.

Ambulance services

11.87 In our 1997 Report, we made nine recommendations as a result of an audit of the inspection function of the Ambulance Services Branch of the Department.

11.88 We recommended appropriate policies and procedures for the inspection process be clearly established, properly documented, effectively communicated, and updated on an annual basis.

11.89 The Department responded at the time:

The establishment of a separate inspection unit, appropriately resourced, and with expertise to design operational policies and procedures will allow this to occur. Design work will commence in November, 1997.

11.90 We recommended an inspection schedule be compiled on an annual basis, and updated as needed.

11.91 The Department responded at the time:

Policies in regard to licensing and inspection frequency, criteria, and timing and terms will soon be implemented. These policies will be approved and monitored by the Director.

11.92 We recommended a means of monitoring the inspection function be established and performed regularly.

11.93 The Department responded at the time:

The Branch has implemented monthly Inspection Unit meetings between Unit staff and the Director to address inspection activity, results, and plans, and to address administrative issues such as policy administration, long-term trends, and effects on other units within the Branch....A long-term management approach to ensuring compliance will be designed and implemented.

11.94 We recommended the Branch ensure compliance with all set Standards and with legislation.

11.95 We recommended enforcement actions be established. These actions should be used to ensure compliance with the Standards.

11.96 We recommended follow-up inspections be done to determine if identified deficiencies have been corrected.

11.97 We recommended licensing be used as a means of enforcing the Standards. The licensing and inspection functions should work together. Inspection results should be reviewed as part of the licensing process.

11.98 We recommended the Branch develop alternatives (ex. Probational licenses, temporary suspensions) to the current automatic annual license renewal practice.

11.99 The Department responded at the time:

The Department has a clearly documented compliance process which defines timeframes and conditions under which ambulance services are tracked and monitored. With adequate resources, linkages to financial incentives and disincentives and a mechanism to temporarily replace an ambulance service in cases where a license was terminated or suspended, this....is being addressed.

Authority to enforce standards is discrete from the ability to do so. The Department has chosen to provide motivation to ambulance services by linking financial incentives/ disincentives to service contract performance. Linkages to license status and an ad-hoc ambulance replacement system will take place, the ability to effectively enforce standards will be established.

11.100 We recommended the problems with the computer system be formally identified and addressed, by either updating or replacing the current system.

11.101 The Department responded at the time:

Development of a strategic information plan for the Ambulance Services program....is underway.

11.102 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department has substantially implemented our recommendations.

Department of Justice

Court Services Division

11.103 In our 1995 Report, we made twelve recommendations as a result of an audit of the Court Services Division of the Department. Our audit focused on three areas:

- recommendations arising out of a Quality of Service Study (QSS) completed by the Department in 1992;
- the Family Support Order Services (FSOS) system; and
- the system for the collection of fines, bail and restitution.

11.104 In our 1996 Report, we reported the Department's own assessment of its progress. In 1998, we again asked the Department to

assess the current status of each recommendation. The most recent departmental response follows each recommendation.

11.105 We recommended that the costs of Department of Justice programs and services be established to provide a means of determining the savings generated by the NBIJ project.

11.106 The Department responded:

No longer applicable as NBIJ is no longer a government initiative.

11.107 We recommended that the Department prepare a formal update of the QSS recommendations and determine the current status of the *Implementation Plan*. In doing this, the Department should disclose:

- which recommendations are non-applicable or in need of revision;
- which recommendations will not be implemented;
- to what degree the Department has fulfilled the purpose of the QSS (i.e. to address four primary issues facing the Court Services Division); and
- how and when the NBIJ initiatives will impact QSS recommendations.

11.108 The Department responded:

AS NBIJ is no longer a departmental initiative, the update was not completed as planned. An update on the status of implementation will be provided by November 30, 1998.

11.109 The Department did provide us with an update on the status of implementation of the QSS recommendations.

11.110 We recommended the Department continue to work with the Interdepartmental Committee to resolve the issue of responsibility for Court Security. Further, we recommended that the Department of Justice request the Interdepartmental Committee to engage the RCMP to perform a follow-up review of the 1992 study. This would provide an independent assessment of the progress towards implementation of the recommendations.

11.111 The Department responded:

A status report on implementation of the recommendations was completed by the Department. It is the opinion of the Department that an independent review of the 1992 study is therefore not necessary as a follow-up plan is being currently developed to address the remaining recommendations.

As it relates to Court Security specifically, discussions are on-going with municipalities, police chiefs and the Department of Justice and Solicitor General. In three cities, Sheriff officers provide security and transportation services for the Provincial Court since it was determined that this was the most cost effective model. On-going attempts are being made to formalize this current practice with the municipalities.

A follow-up plan will address the recommendations of the RCMP report related to security personnel for the court buildings and the construction plan for Miramichi Court House. This plan will target these areas for action in future years. There are no immediate plans to act on these recommendations.

11.112 We recommended the Department improve accessibility through reducing complexity in the Court system with the implementation of QSS recommendations #26-#29.

11.113 The Department responded:

***MOVE program:** was initiated by the group for Mediated Offender Victim Encounter for the Moncton region. The Department was a participant in this initiative whereby a pilot project was established to evaluate its effectiveness. A sampling of 30 cases were chosen for the pilot. This measure was a post-conviction pre-sentencing measure which required the involvement of numerous volunteers, on average amounted to 12 hours per case instead of a short court appearance and involved 2 court appearances instead of one court appearance. An evaluation was carried out following the pilot project. It was determined that this type of measure was not cost effective.*

Instead, the Department was a participant in the Alternative Measures Program implemented by the Department of the Solicitor General which is a pre-charge option with no formal charges being laid, but evidence to proceed with charges required.

***Circle sentencing:** Discussions between departments and native communities have been on-going since 1995. With the recent implementation of the Alternative Measures program by the Department of the Solicitor General, current discussions will focus on how best to benefit native communities through this program. Two instances of circle sentencing have taken place at the request of the accused and/or their counsel over the last year.*

Unified Criminal Court: this project is no longer being pursued by the federal and provincial Departments of Justice.

Small Claims: The Small Claims Act was assented to on February 28, 1997. It established a court to hear claims up to \$6000. Provincial appointees will hear small claims. The program will be up and running January 1, 1999. This newly constituted court will provide improved access to justice and a less expensive alternative to the Court of Queen's Bench.

Child Support Guidelines: Amendments were made to the Divorce Act and Income Tax rules governing child support on May 1, 1997. Amendments to the Family Services Act and a new regulation incorporating the federal child support guidelines came into effect on May 1, 1998 in New Brunswick. With federal funding assistance, additional resources were obtained to deal with the influx of child support variations resulting from the legislative amendments.

11.114 We recommended the Department implement objective standards for locating and maintaining satellite courts. These standards should consider all related costs, not just Department of Justice costs.

11.115 The Department responded:

Standards have been developed which need to be formally approved. As noted, costs to the Department of Justice are not the only consideration.

11.116 We recommended the Department implement an ongoing monitoring process as discussed in QSS recommendations #23 and #36. This should include monitoring the costs of services.

11.117 The Department responded:

As Enforcement status process was established in 1996-97 whereby all enforcement cases can now be tracked as to their enforcement status and payment/default profile. Enforcement and management reports are generated to assist enforcement officers and managers monitor progress of caseload and achievement of performance targets.

The JIS (Justice Information System), YOAIS (Young Offenders...Information System) and the MAES (Maintenance and Enforcement System) are being currently replaced. Monitoring mechanisms are part of the systems' designs.

11.118 We recommended the Court Services Division provide training and procedural direction to the bookkeepers and

enforcement officers in the regions. The new policy and procedures manual should be implemented at the same time.

11.119 The Department responded:

Training sessions were held in 1996 and manuals reviewed and distributed. A case management program was also introduced to enforcement officers to enable them to track the enforcement status of their caseload by producing computer generated enforcement reports.

11.120 We recommended all trust account bank reconciliations be completed and maintained on a regular basis.

11.121 The Department responded:

Regions consolidated banks accounts resulting in fewer bank reconciliations to be carried out and also reducing the opportunity for errors. Furthermore, reconciliations are now much simpler in the Family Support Orders Service. Reconciliations are now automated and a Central Unit now has the responsibility to issue all support payments.

11.122 We recommended that in order to improve the efficiency of the bookkeeping and enforcement activities, the Department should develop a system that will eliminate the need for duplication and strengthen the financial controls in FSOS.

11.123 The Department responded:

All ledgers cards have been eliminated in the regional bookkeeping offices. The MAES automated system is being replaced and Phase 1 component of the new system will be operational by year end. This new system should eliminate the need for staff to duplicate their efforts and assist in strengthening the financial controls.

11.124 We recommended the Department develop procedures which determine who in each region is responsible for follow-up on outstanding Warrants along with recommended follow-up actions.

11.125 The Department responded:

An alternative process to the Warrant of Committal has been implemented – Default Hearings. Prior to the issuance of a warrant in response to a Criminal Code offence, a default hearing must take place to determine the reasons why an individual has not paid the fine. This process has resulted in an increase in payment of fines avoiding issuance of warrants.

11.126 We recommended the Department consider making it easier for the public to pay a fine.

11.127 The Department responded:

With the replacement of JIS and YOALS, the long term plan is to design interfaces to Service New Brunswick and other payment outlets. The design also includes the usage of debit and credit cards.

11.128 We recommended the Department take immediate steps to collect outstanding fines. The steps taken should address the causes of the increase identified in the various studies and reports.

11.129 The Department responded:

A project was undertaken in 1997 to collect outstanding fines. The primary finding of the project was that there were many fines on the system for which time had already been served. Work continues in an effort to increase compliance of a court order. Recently more Judges of the Provincial Court have begun conducting default hearings in criminal matters in order to enforce their orders. This has had positive results.

11.130 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department is taking steps to implement our recommendations. The Department initially planned to address many of our recommendations through the New Brunswick Integrated Justice (NBII) initiative. This was to be a "uniform, integrated operational framework for administering and delivering justice in the province", to be developed by Andersen Consulting in cooperation with the Departments of Justice and the Solicitor General. This arrangement was terminated in 1997 (see comments in our 1998 Report), and the Department then had to implement alternative solutions. In the circumstances, it is understandable that progress in some areas has been slow.

11.131 These recommendations were first included in our 1995 Report. Since four years have passed, in accordance with our policy we will no longer be tracking their status.

Department of Natural Resources and Energy

11.132 In our 1997 Report, we made eight recommendations as a result of an audit of revenues received under the *Metallic Minerals Tax Act* and royalties pertaining to potash mining.

11.133 We recommended the Department continue its efforts to improve the *Metallic Minerals Tax* submission forms and ensure the Regulations are revised as appropriate.

11.134 The Department responded at the time:

The Department is in agreement with this recommendation. The Department will continue its efforts to improve the Metallic Minerals Tax submission forms and this continuing project will result in the incorporation of the electronic version of the forms in the Regulations.

The Department is currently reviewing the Metallic Minerals Tax Act (MMTA) and regulations and these changes will be completed by March 1998 to be incorporated in the legislative package for the fall session in 1998.

11.135 We recommended that the Department amend the MMTA to include a requirement that the taxpayer provide an audited statement of its operations in New Brunswick or an audit opinion on a statement of taxes payable under the MMTA.**11.136 The Department responded at the time:**

We agree and will take steps to include the requirement in the forthcoming legislative package to be completed by March 1998.

11.137 We recommended the MMTA be amended to indicate the basis of accounting is Generally Accepted Accounting Principles.**11.138 The Department responded at the time:**

We agree and a reference to Generally Accepted Accounting Principles will be incorporated in the legislative package to be completed by March 1998.

11.139 We recommended the Department finalize the revised unsigned potash leases.**11.140 The Department responded at the time:**

We are in agreement with this recommendation and we are working on finalizing the leases in conjunction with our solicitor at the Department of Justice. These negotiations are complex and time consuming therefore we are targeting a time frame of three to six months to complete this exercise (i.e. by March 31, 1998).

11.141 We recommended the Department ensure both producers compute royalties on the basis of the signed leases.**11.142 The Department responded at the time:**

Your recommendation is noted and steps are being taken to ensure both companies comply with the existing leases

notwithstanding the current negotiations. However we do note that with the quarterly basis of reporting versus monthly, because of the fluctuations in selling price and production, that there would be an opportunity cost in the amount of approximately \$280,000 which operates in the Province's favour. This figure is based on information supplied by the company for the period of July 1995 to March 1997.

11.143 We recommended that when the present leases expire, the Department improve cash flow by requesting monthly remittances from potash producers.

11.144 The Department responded at the time:

Your recommendation is noted and will be reviewed by both parties during the negotiations for renewal of the leases in 2001.

11.145 We recommended the Department develop an analysis of the various royalty alternatives prior to the Minister's option to unilaterally change the royalty in 2002. We recommended that a royalty based on production be one of the alternatives.

11.146 The Department responded at the time:

Your recommendation is noted and we agree that alternatives for royalty determination will be explored in advance of the renewal of the leases in the year 2001.

11.147 We recommended the Department improve its approach to the audits of potash producers.

11.148 The Department responded at the time:

We agree with this recommendation and have just recently developed and carried out a significantly strengthened audit approach to potash audits which addressed your recommendation for a more formal documentation of the planning, conduct and reporting of the audit.

11.149 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department is taking steps to implement our recommendations. However, progress has been slower than anticipated.

11.150 Proposed changes to the Metallic Minerals Tax Act have not yet been submitted to the Legislative Assembly. And although there is now only one potash producer in the Province, the Department has still not finalized the revised unsigned potash lease.

Department of Supply and Services

11.151 In our 1997 Report, we made five recommendations as a result of an audit of the government's decision to privatize its data processing facility.

11.152 We recommended the Department of Supply and Services ensure the Consortium bring the Data Centre in line with control requirements set out in the chartered accountants' report.

11.153 The Department responded at the time:

The Consortium, in consultation with this department, is addressing the issues identified for improvement. The TTSS security protocol replacement is a very costly undertaking to government as major modifications are required to a large suite of customized applications. These changes are being made as systems are replaced and as applications support budgets permit. The pace of reaching the requirement is heavily dependent on budget available for this priority with respect to the TTSS replacement.

11.154 We recommended that the relevant section of the agreement be clarified so that appropriate financial information can be obtained from the Consortium partners.

11.155 The Department responded at the time:

.....the purpose of this section was to ensure we would annually have evidence of the solvency of the Consortium companies. It is not clear.....that this is in fact what is requested and whether an Auditor's Report, not a financial statement, is the requirement. In any case we would not expect any "management letters" unless the external auditor found discrepancies. In the case of Datacor/ISM they did submit a letter that basically testified that the audit had been done. In the case of Unisys, they replied with an Annual Report stating that "Unisys Canada Inc. does not complete external audits on their financial statements". As you know however the U.S. parent is a publicly traded company, and their financial position was investigated when the clear path technology was acquired in 1996-97. The contract allows for a "report on the financial statement" not audited financial statements. Perhaps the external audit report from Datacor/ISM should be more detailed. Unisys, clearly has not attempted to fulfil their requirement here unless one accepts the Annual Report as evidence of solvency.

It should also be noted that the Province has extensive right to audit under 4.12(a) on a confidential, non-disclosure basis all "books, records, documents and other evidence....". There has not been any evidence that financial problems, in

either partner, has impacted on the performance of the contract so no audit has been initiated by ourselves.

11.156 We recommended that the Department analyse the results of the value assurance study, document the results, make recommendations for change where appropriate and prepare an appropriate action plan.

11.157 The Department responded at the time:

The Department has done this. The results of this study were reviewed by Department of Supply and Services (DSS) Contract Management and communicated to the Departments. The Departmental contract advisory committee (DCWG) was given the report and it was discussed and accepted at their 21 March 1997 meeting.

11.158 We recommended the Department review the cost allocation model currently in place and give consideration to suggestions put forward by the user group.

11.159 The Department responded at the time:

This is in process. Principles have already been discussed with the ITSSC. Some detail issues remain but we are in the process of coming up with a recommendation. We are very cognizant of the issue of "paying twice for the same service". Each service including the mainframe is priced separately and care is taken with each new order to ensure the price reflects competitive market rates. As departments migrate off the mainframe there may be an issue of the remaining departments having to cover the price of the mainframe but this is now being watched to ensure decisions account for sunk costs and value for money. This is a government problem and is being addressed through collective planning. A cost allocation model is under review and will shortly be taken to the government by DSS for ratification.

11.160 We recommended the Department of Supply and Services take advantage of provisions of the agreement that transfer up to 15% of the mainframe personnel resource costs annually from mainframe to client server environments or re-negotiate this part of the agreement if necessary.

11.161 The Department responded at the time:

The government usage of the mainframe has continued to increase since the Consortium has assumed its operation. As (and when) this utilization decreases the Contract Management will diligently pursue the reallocation benefits.

Department of Transportation

Vehicle Management Agency

11.162 Based on our 1999 review, we are satisfied that the Department is taking steps to implement our recommendations. However, only one of the recommendations has been fully implemented to date. We will continue to monitor progress towards implementation of the remaining recommendations.

11.163 It should be noted that the make-up of the Consortium operating the Province's Data Centre has changed. It now consists of Unisys Canada Inc. and MITI Information Technology Inc.

11.164 In our 1996 Report, we made four recommendations as a result of an audit of the Vehicle Management Agency. The Agency is a Special Operating Agency created to manage the fleet of government vehicles.

11.165 We recommended the Agency ensure monthly vehicle usage reports are submitted on time for all vehicles, including those assigned to executives.

11.166 The Department responded at the time:

Reporting of monthly usages for executive vehicles is not required for billing purposes, since executive vehicles are only charged a fixed cost per month. However, the Agency will work toward receiving complete monthly usage reports for all executive vehicles.

11.167 We recommended the Agency ensure the reports for monitoring fuel are used for the purpose intended.

11.168 The Department responded at the time:

There are a number of reports designed to monitor fuel consumption. Most of these reports have not been perfected to enable detection of the inconsistencies they were intended to highlight. The client departments also have some responsibility to monitor their own drivers' fuel usage. We agree with the general direction and are working on making changes to improve the exception reports generated and to follow-up on these reports.

11.169 We recommended the Agency properly monitor credit card transactions.

11.170 The Department responded at the time:

We agree with the recommendation. Staffing problems and the ongoing enhancements to the Fleet Management System have caused delays in commencing this activity. We plan to meet the commitment to audit credit card transactions in the near future.

11.171 We recommended the Agency re-evaluate two review processes, and the necessity to fax reports from each District, each day.

11.172 The Department responded at the time:

The AFS does not currently provide all the information recorded on the manual ledgers in a format suitable for performing required reconciliations. The Agency is presently working on an enhancement to the AFS which will eliminate the requirement for these manual ledgers.

When the AFS was first installed, central office was required to monitor these reports closely and provide advice on corrective action. Since district staff are now better trained, the Agency will stop the requirement to fax reports daily. We will reassess this practice should problems recur in this area.

11.173 Subsequent to our audit, the Agency has implemented a new Fleet Management System and has enhanced its Automated Fuel System. Based on our 1999 review, we are satisfied that the Agency has implemented our recommendations.

Chapter 12

Office of the Auditor General

Contents

Background	239
Office Role and Relevance	239
Performance Indicators	240
Financial Information	243
Staff Resources	244



Office of the Auditor General

Background

12.1 In recent years, our Reports have contained a checklist relating to our assessment of our compliance with the Annual Report Policy of government. A comparative version for 1999 is presented below.

12.2 It is our intention to continually improve the information available in our annual Report on the performance of our Office.

Exhibit 12.1
Self assessment checklist

	1999	1998
Was a report prepared?	Yes	Yes
Is there a discussion of program relevance?	Yes	Yes
Are goals and objectives stated?	Yes	Yes
Does the report discuss achievement of plans?	Yes	Yes
Are performance indicators presented?	Yes	Yes
Are details available on level of client acceptance	Yes	Yes
Is actual and budget financial information present	Yes	Yes
Does the report explain variances from budget?	Yes	Yes

Office Role and Relevance

Our role

12.3 Our role within the provincial public service is unique. We are independent of the government of the day and provide information directly to the Legislative Assembly. The Legislative Assembly uses our information to help fulfil its role of holding the government accountable for how public monies are managed. We also assist government by providing recommendations to senior officials of the departments and agencies we audit.

Our vision

12.4 We are committed to making a difference for the people of New Brunswick by promoting, in all our work for the Legislative Assembly, productive, open and answerable government.

Our mission

12.5 We promote accountability by providing objective information to the people of New Brunswick through the Legislative Assembly.

Our values

12.6 Our values impact our performance. We are committed to:

- **Independence and objectivity** - Being independent and objective, in fact and appearance.
- **Accountability** - Being accountable ourselves, and promoting accountability through example and reporting. In doing so, we strive to be a key influence for effective government.

- **Adding value** - Focusing our resources on areas of government where value can be added.
- **Learning** - Enhancing quality by placing emphasis on staff learning and development.
- **Improvement** - Improving our work through innovative thinking and the use of technology.
- **Fairness and respect** - Developing and maintaining professional relationships by treating our own staff and those we contact with fairness and respect.

Office relevance

12.7 Our 1998 Report generated significant interest. Over six hundred copies were printed and distributed. Access to our Report is also available through the Internet. Discussions of our findings in the Legislative Assembly and the Public Accounts and Crown Corporations Committees are evidence of the continuing relevance of our work.

12.8 Each year we include in our Report matters that we believe are significant to the Legislative Assembly and the public. These include our findings, conclusions and recommendations arising out of our audit work during the year.

12.9 Our service also includes separate audit conclusions on the reliability of financial statements. These conclusions (auditor's reports) are provided to the Legislative Assembly with the financial statements for the Province as well as the Agencies and Trusts that we audit.

12.10 We see our work remaining relevant and contributing to:

- public confidence in our system of government;
- the Legislative Assembly's ability to carry out its responsibility of holding the government to account; and
- the government's ability to carry out its responsibilities using sound management systems and practices.

Performance Indicators

12.11 Early in 1998 we finalized a strategic plan for the Office. This plan identifies our priorities and strategic goals. As part of this exercise, we also established performance indicators. We are tracking our progress against these indicators. This section of our Report identifies each indicator by strategic priority, and discusses our progress to date.

Responding to the needs of users

12.12 We will survey Members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees on an annual basis in order to measure our effectiveness in meeting their needs.

12.13 We sent out a survey to all members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees in April 1999. The response was disappointing, although understandable in view of the election call in May and the election itself in June. Nevertheless, the respondents overwhelmingly indicated that our annual Report helped them to do their

job better. Committee members were satisfied with both the content and the length of our Report, and also appreciated the condensed report of highlights that we introduced in 1998 in response to a previous survey. Committee members also found useful the in-camera briefing our Office provided on the day the 1998 Report was released, and were satisfied with the information we presented during our attendance at the public meetings of the Public Accounts Committee on 19 November 1998 and 31 March 1999 (the Crown Corporations Committee did not have a public meeting during the period covered by our survey). The respondents indicated their belief that the Office of the Auditor General contributes to improved public sector accountability and provides the taxpayers of New Brunswick with good value for money.

12.14 We are pleased with the results of our surveys, and we will seek to maintain, or even increase, the level of satisfaction with our work.

12.15 We will measure the extent to which the recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. The disposition of all recommendations will be tracked for a period of four years.

12.16 Chapter 11 of this Report provides an overview of the recommendations included in our 1995 through 1997 Reports, arising out of our broad scope audits. It details the departmental responses to our recommendations, and our assessment of the acceptance and implementation of those recommendations. We are generally satisfied with the results.

12.17 In June 1999 we asked government departments to indicate the current status of recommendations included in our 1998 Report. We will be conducting follow-up work over the next year in order to assess the responses.

12.18 We will measure the extent to which accounting and reporting recommendations made by the Public Sector Accounting Board of the CICA are accepted and implemented by the Province of New Brunswick.

12.19 We are tracking this indicator as part of our annual audit of the financial statements of the Province. We will be discussing the Province's progress in implementing the PSAB recommendations in Volume 2 of our 1999 Report.

12.20 The Province of New Brunswick audit will be completed by June 30th and all Crown agency and Trust Fund audits will be completed by September 30th.

12.21 We did not meet this performance indicator in 1999. At the date of writing this Report, our audit report on the financial statements of the Province had still not been issued. The change of government in

June 1999 was followed by the announcement of a review of the financial affairs of the Province, undertaken by a public accounting firm. The government delayed the completion of the financial statements of the Province for the year ended 31 March 1999 until they received the results of this financial review. This caused delays in the completion of our audit work.

12.22 Our goal continues to be to facilitate the issuance of the audited financial statements of the Province within three months of the year end.

12.23 As for the Crown agency and Trust Fund audits, eleven audits were completed and the auditor's reports signed before September 30th. Another eight had the audit fieldwork completed before September 30th, but our internal file review process had not been completed. And there were seven audits that still had outstanding audit work as of September 30th. In some cases our failure to meet the targeted completion date was due to problems with our client. In many other cases, however, we could have done a better job. As an Office, we have learned from this experience and we plan to do better next year. We also found we had different interpretations in the Office of what we mean by completion. Did it mean the completion of the audit fieldwork, or did it mean the actual signing of the auditor's report, which means the statements are ready for release? For next year we will be striving to have all auditor's reports signed, and the statements available for release, by September 30th.

Making effective use of resources

12.24 All financial and broad scope audits will be performed within the time allotted.

12.25 We establish detailed time budgets for each of our audits. During the audit, we monitor the time spent by staff members on individual sections of the work. At the end of each audit, we summarize the total time spent, compare it to the total budgeted hours and analyze major fluctuations. For our financial audits, we use the results of this analysis to help us prepare the budget for the following year's work.

12.26 For the eleven financial audits completed and the auditor's reports signed before September 30th, only two exceeded the budget by more than 50 hours. We were quite pleased with this result. For the nine major broad scope audits completed and reported in this Report only three were under budget. For those that were over budget our analysis indicates that in some cases we may have underestimated the complexity of the work, but in other cases we could have been more efficient, especially during our report writing stage.

12.27 60% of all professional paid time in our Office will be spent directly on financial statement audits or broad scope audits.

12.28 A detailed analysis of staff time for 1998 indicates that 60.29% of the total paid time of all staff, with the exception of our three

administrative support staff, was spent directly on audit work (including work on our annual Report). Non-audit time includes statutory holidays, vacations, courses for accounting students and professional staff, sick leave and administrative duties not chargeable to a specific audit. For the first six months of 1999, this number dipped to 58.32%.

12.29 Of the total time spent directly on financial statement audits and broad scope audits, 30% will be spent on broad scope audits.

12.30 Our analysis indicates that, in 1998, we spent 31.96% of total audit time on broad scope audits. For the first six months of 1999, this number rose to 45.78%. This reflected a conscious effort to complete broad scope audit projects in the early part of the year.

Maintaining professional standards

12.31 We will meet the standards required by the New Brunswick Institute of Chartered Accountants Mandatory Practice Review Committee.

12.32 The latest inspection of our Office files and procedures by the Institute was in 1996. The inspection concluded that we continue to meet the standards required by the Institute. No exceptions were noted.

Financial Information

12.33 Budget and actual expenditure for 1997-98 and 1998-99 by primary classification is shown in Exhibit 12.2. The approved budget for the 1999-2000 year is presented for comparative purposes.

*Exhibit 12.2
Budget and actual expenditure
(thousands of dollars)*

	2000	1999		1998	
	Budget	Budget	Actual	Budget	Actual
Wages and benefits	1,375.4	1,392.1	1,296.5	1,419.1	1,288.6
Other services	118.4	118.4	111.2	105.7	124.8
Materials and supplies	7.9	7.9	7.2	7.9	8.4
Property and equipment	22.1	22.1	36.0	22.1	76.4
	1,523.8	1,540.5	1,450.9	1,554.8	1,498.2

12.34 Staff costs continue to account for approximately 90% of our budget and were underspent by \$95,600 for the year ended 31 March 1999. A senior employee was out on maternity leave for a large part of the year. Delays in filling vacant positions caused the balance of the underspending.

12.35 Property and equipment was overspent by \$13,900. We used a portion of the savings in staff costs to support additional costs for computer software and hardware. We purchased additional notebook computers for use by staff when out of the office, and also upgraded a number of our desktop computers to improve their speed and capacity.

12.36 Our legislation requires an annual audit of our accounts by a qualified auditor, appointed by the Speaker of the Legislative Assembly on the advice of the Board of Management. This audit is conducted by the Office of the Comptroller and their audit report is tabled before the Legislative Assembly.

Staff Resources

12.37 Our Office continues to provide experience and training to our employees. New employees must enrol in a professional accounting program, namely CA (Chartered Accountant), CMA (Certified Management Accountant) or CGA (Certified General Accountant). Before staff begin this professional training they must have, as a minimum, one university degree at the bachelor level.

12.38 In the past seven years, eleven people in our Office have received a professional accounting designation. Six of these people have moved to important financial positions in government. One person moved to a government position in another province; two people have remained in our Office and two have joined the private sector. The feedback that we have received on the quality of our staff is favourable. We consider our contribution of qualified staff to other government organizations to be a positive indicator for our Office.

12.39 The cumulative effects of fiscal restraint have caused us to reduce our staff complement from 27 to 25. Brent White CA, Paul Jewett CA and Phil Vessey CA are the directors for our three audit teams. At 31 March 1999 there were fifteen professional staff with accounting designations. Our staff also included five students who hold a university degree which is a prerequisite for both enrolment in an accounting program and employment at our Office. The three remaining members of our staff provide administrative support services. Two positions were vacant. The following is a list of staff members at 31 March 1999:

Lorna Bailey ⁽¹⁾	Ken Robinson, CA
Jeffrey Chown, CA	Yvonne Samson ⁽²⁾
Cathy Connors Kennedy, CA	Brian Soeler ⁽²⁾
Eric Hopper, CA	Tammy Sterling ⁽²⁾
Peggy Isnor, CA	Diane Swan ⁽¹⁾
Paul Jewett, CA	Al Thomas, CA
Cecil Jones, CA	Phil Vessey, CA
Kim Langille ⁽²⁾	Tim Walker, CA
Kim Embleton ⁽²⁾	Brent White, CA
Greg Mignault, CMA	Darlene Wield ⁽¹⁾
Eric Mourant, CA	Daryl Wilson, FCA
Bill Phemister, CA	

⁽¹⁾ Administrative support

⁽²⁾ Student enrolled in a professional accounting program.

Exhibit

Contents

Sections of the Auditor General Act relevant
to the responsibilities of the Auditor General



**Sections of the Auditor General Act
Relevant to the Responsibilities of
the Auditor General**

**Articles de la Loi sur le vérificateur général
se rapportant aux fonctions du
vérificateur général**

Key Definitions

Définitions-clés

1 In this Act

1 Dans la présente loi

"agency of the Crown" means an association, authority, board, commission, corporation, council, foundation, institution, organization or other body

«organisme de la Couronne» désigne une association, une autorité, une régie, une commission, une corporation, une fondation, un conseil, une institution, une organisation ou un autre corps

(a) whose accounts the Auditor General is appointed to audit by its shareholders or by its board of management, board of directors or other governing body,

(a) dont la vérification des comptes est confiée au vérificateur général par ses actionnaires ou son conseil de gestion, conseil d'administration ou autre corps directeur,

(b) whose accounts are to be audited by the Auditor General under any other Act or whose accounts the Auditor General is appointed by the Lieutenant-Governor in Council to audit,

(b) dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général en vertu de toute autre loi ou dont les comptes sont vérifiées par le vérificateur général par le fait de sa nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil,

(c) whose accounts are to be audited by an auditor, other than the Auditor General, appointed by the Lieutenant-Governor in Council, or

(c) dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur, autre que le vérificateur général, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, ou

(d) the audit of the accounts of which the Auditor General is required to review or in respect of which the auditor's report and the working papers used in the preparation of the auditor's statement are required to be made available to the Auditor General under any other Act,

(d) dont la vérification des comptes doit être révisée par le vérificateur général ou à l'égard duquel le rapport du vérificateur et les documents de travail utilisés dans son compte-rendu doivent être mis à la disposition du vérificateur général en vertu de toute autre loi;

and includes

et s'entend également

(e) (Repealed)

(e) (Abrégé)

(f) *hospital corporations as defined in the Hospital Act,*

(f) des corporations hospitalières telles que définies dans la *Loi hospitalière*,

(g) the New Brunswick Liquor Corporation established under the *New Brunswick Liquor Corporation Act*,

(g) de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick établie en vertu de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*,

(g.1) the New Brunswick Power Corporation under the *Electric Power Act*,

(g.1) de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Loi sur l'énergie électrique*,

(g.2) the Workplace Health, Safety and

(g.2) de la Commission de la santé, de la sécurité

Compensation Commission under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, and

(g.3) the Atlantic Lottery Corporation Inc.,

but does not include

(h) a trust company carrying on business under the *Trust Companies Act* whose books are to be audited by an inspector or auditor appointed by the Lieutenant-Governor in Council under section 12 of the *Trust Companies Act* or a loan company or trust company carrying on business under the *Loan and Trust Companies Act* whose books are to be audited under any provision of that Act,

Examination of Accounts

8(1) The Auditor General shall audit on behalf of the Legislative Assembly and in such manner as he considers necessary the accounts of the Province relating to

- (a) the Consolidated Fund,
- (b) all public property, and
- (c) all trust or special purpose funds.

8(2) Where the accounts of an agency of the Crown are not audited by another auditor, the Auditor General shall perform the audit.

8(3) Where the accounts of an agency of the Crown are audited other than by the Auditor General the person performing the audit shall

- (a) deliver to the Auditor General forthwith after completion of the audit a copy of his report of his findings and his recommendations together with a copy of the audited financial statement of the agency of the Crown;
- (b) make available forthwith to the Auditor

et de l'indemnisation des accidents au travail en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, et

(g.3) la Société des Loteries de l'Atlantique Inc.,

mais ne comprend pas

(h) une compagnie de fiducie faisant affaire en vertu de la *Loi sur les compagnies de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés par un inspecteur ou un vérificateur nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 12 de la *Loi sur les compagnies de fiducie* ou une compagnie de prêt ou une compagnie de fiducie exerçant ses activités en vertu de la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés conformément à une disposition de cette loi;

Examen des comptes

8(1) Le vérificateur général doit vérifier au nom de l'Assemblée législative de la manière qu'il juge nécessaire les comptes de la province concernant

- (a) le Fonds consolidé,
- (b) tous les biens publics, et
- (c) tous les fonds en fiducie ou fonds destinés à des fins spéciales.

8(2) Le vérificateur général doit vérifier les comptes et les opérations financières concernant un organisme de la Couronne et qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur.

8(3) Lorsque les comptes et les opérations financières d'un organisme de la Couronne ne sont pas vérifiés par le vérificateur général, la personne qui les vérifie doit

- (a) transmettre au vérificateur général, une fois la vérification achevée, une copie des conclusions de son rapport avec les recommandations et la copie de l'état financier vérifié de l'organisme de la Couronne;
- (b) rendre disponibles sans délai au vérificateur

General, when so requested by him, all working papers, reports, schedules and other documents in respect of the audit or in respect of any other audit of the agency of the Crown specified in the request; and

(c) provide forthwith to the Auditor General, when so requested by him, a full explanation of work performed, tests obtained, and any other information within his knowledge in respect of the agency of the Crown.

8(4) Where the Auditor General is of the opinion that any information, explanation or document that is provided, made available or delivered to him by the person referred to in subsection (3) is insufficient, he may conduct or cause to be conducted such additional examination and investigation of the records and operations of the agency or corporation as he considers necessary.

9 The Auditor General may, at his discretion,
(a) examine debentures and other securities of the Province that have been redeemed and determine whether such securities have been properly cancelled, and

(b) participate in the destruction of redeemed, cancelled or unissued securities.

Report on Financial Statements

10 The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 48 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts and shall express his opinion as to whether they fairly present information in accordance with stated accounting policies of the Province and on a basis consistent with that of the preceding year, together with any reservations he may have.

Special Assignments

11(1) Whenever the Legislative Assembly, the Standing Committee on Public accounts, the Lieutenant-Governor in Council, the Chairman of the Board of Management or the Minister of Finance so requests, the Auditor General may, if in his opinion such an assignment does not interfere with his primary responsibilities, inquire into and report on any matter

général, sur demande de celui-ci, tous documents de travail, rapports, bordereaux et autres documents concernant la dite vérification ou toute autre vérification de l'organisme de la Couronne précisés dans sa requête; et

(c) communiquer sans délai au vérificateur général, sur demande de celui-ci, des explications complètes sur le travail accompli, les épreuves obtenues et tous autres renseignements qu'elle possède sur l'organisme de la Couronne.

8(4) Lorsque le vérificateur général trouve insuffisants les renseignements, explications ou documents qui lui sont fournis, rendus disponibles ou transmis par la personne mentionnée au paragraphe (3), il peut, s'il le juge nécessaire, procéder ou faire procéder à un examen ou à une enquête portant sur les dossiers et les opérations de l'organisme ou corporation.

9 Le vérificateur général peut à sa discrétion

(a) examiner les débetures et autres titres de la province qui ont été rachetés et déterminer si ses titres ont été dûment annulés et

(b) participer à la destruction des titres rachetés annulés ou non émis.

Rapport sur les états financiers

10 Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'administration financière*; il indique s'il est d'avis que les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables établies pour la province et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente et indique les réserves qu'il peut avoir.

Projets spéciaux

11(1) Le vérificateur général peut sur demande de l'Assemblée législative, du Comité permanent des comptes publics, du lieutenant-gouverneur en conseil, du président du Conseil de gestion ou du ministre des Finances, faire enquête et rapport sur toute question relative aux affaires financières ou aux biens de la province ou aux biens publics ou sur toute personne

relating to the financial affairs of the Province or to public property or inquire into and report on any person or organization that has received financial assistance from the Province or in respect of which financial assistance from the Province is sought.

11(2) For the purposes of this section, the Auditor General has the powers of a commissioner under the *Inquiries Act*.

Content of Annual Report

13(1) The Auditor General shall report annually to the Legislative Assembly

- (a) on the work of his office, and
- (b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

13(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall indicate anything he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the Legislative Assembly including any cases in which he has observed that

- (a) any person wilfully or negligently failed to collect or receive money belonging to the Province;
- (b) public money was not accounted for and paid into the Consolidated Fund;
- (c) an appropriation was exceeded or applied to a purpose or in a manner not authorized by the Legislature;
- (d) an expenditure was made without authority or without being properly vouched or certified;
- (e) there has been a deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person;
- (f) money has been expended without due regard to economy or efficiency;
- (g) procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor

ou organisation qui a reçu ou sollicite une aide financière de la province si le vérificateur général estime que pareille demande n'entrave pas l'exercice de ses principales attributions.

11(2) Aux fins du présent article, le vérificateur général détient les pouvoirs que confère à un commissaire la *Loi sur les enquêtes*.

Contenu du rapport annuel

13(1) Le vérificateur général doit faire rapport annuellement à l'Assemblée législative

- (a) sur le travail de son bureau, et
- (b) sur le fait qu'il a reçu ou non dans l'exécution du travail de son bureau toutes les informations et tous les éclaircissements qu'il a demandés.

13(2) Le vérificateur général doit indiquer dans chaque rapport préparé en vertu du paragraphe (1) tout fait qu'il estime significatif et qui par sa nature doit être porté à l'attention de l'Assemblée législative y compris les cas dans lesquels

- (a) une personne a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des sommes appartenant à la province;
- (b) il n'a pas été rendu compte de deniers publics et ceux-ci n'ont pas été versés au Fonds consolidé;
- (c) un crédit a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par la Législature;
- (d) une dépense a été engagée sans autorisation ou sans avoir été dûment certifiée ou appuyée de pièces justificatives;
- (e) il y a eu manque ou perte par suite de fraude, faute ou erreur d'une personne;
- (f) des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficacité;
- (g) des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur

General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or

(h) procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.

Submission of Annual Report

13(3) Each annual report by the Auditor General to the Legislative Assembly shall be submitted to the Speaker of the Legislative Assembly on or before the thirty-first day of December in the year to which the report relates and the Speaker of the Legislative Assembly shall table each such report before the Legislative Assembly forthwith after receipt thereof by him or, if the Legislative Assembly is not then in session, within ten days following the commencement of the next ensuing session of the Legislative Assembly.

13(4) If the Legislative Assembly is not in session when the Auditor General submits his annual report, the Speaker shall cause a copy of the report to be filed with the Chairman of the Standing Committee on Public Accounts for review by that Committee if the Committee has been authorized to sit after prorogation by a resolution of the Legislative Assembly pursuant to the *Legislative Assembly Act*.

Other Reporting Responsibilities

14(1) Whenever it appears to the Auditor General that any public money has been improperly retained by any person, he shall forthwith report the circumstances of the case to the Minister of Finance.

14(2) The Auditor General may advise appropriate officers and employees in the public service of New Brunswick of matters discovered in his examinations and, in particular, may draw any such matter to the attention of officers and employees engaged in the conduct of the business of the Board of Management.

Assistance to Public Accounts Committee

15 At the request of the Standing Committee on Public Accounts, the Auditor General, or any employee of the Office of the Auditor General or any

général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou

(h) des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.

Présentation du rapport annuel

13(3) Chaque rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée législative est soumis à l'Orateur de l'Assemblée législative au plus tard le trente et un décembre de l'année à laquelle il se rapporte, et l'Orateur doit le déposer devant l'Assemblée législative immédiatement, ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 10 jours de l'ouverture de la session suivante.

13(4) Si l'Assemblée législative ne siège pas lors du dépôt du rapport annuel par le vérificateur général, l'Orateur doit en faire déposer une copie auprès du président du comité permanent des comptes publics pour être examiné par ce comité si le comité a été autorisé à siéger après prorogation par une résolution de l'Assemblée législative conformément à la *Loi sur l'Assemblée législative*.

Autres rapports à présenter

14(1) Le vérificateur général adresse, sans délai au ministre des Finances un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

14(2) Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil de gestion.

Aide au comité des comptes publics

15 Sur la demande du comité permanent des comptes publics, le vérificateur général, ou tout employé de son bureau ou toute personne nommée par suite d'un

person appointed pursuant to a contract for professional services who is designated by the Auditor General, shall attend at the meetings of the Committee in order to assist the Committee

(a) in planning the agenda for review of the Public Accounts and the annual report of the Auditor General, and

(b) during its review of the public Accounts and the annual report of the Auditor General.

contrat de services professionnels et désignée par le vérificateur général doivent assister aux réunions du comité pour l'aider

(a) à préparer l'ordre du jour de l'examen des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général, et

(b) à conduire l'examen même des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général.



R A P P O R T D U

**vérificateur général
du Nouveau-Brunswick**

volume 1

1999

Publié par:
Le bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

Décembre 1999

ISSN 0382-1420



L'honorable Bev Harrison
Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre volume 1 de mon rapport à l'Assemblée législative. De plus, comme l'exige l'alinéa 13(1)b), j'ai reçu dans l'exécution de mon travail toutes les informations et tous les éclaircissements que j'ai demandés.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Daryl C. Wilson, f.c.a

Fredericton, le 7 décembre 1999

Table des matières

Contenu

Chapitre 1 - Introduction

Processus décisionnel	3
Administration des contrats et location à bail	5
Défaut de se conformer aux mesures législatives et aux directives	6
Contrats non signés	7
Gouverne, environnement et sécurité publique	7
Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité	7
Possibilité pour le Comité des comptes publics	8
Rendement de notre bureau	8
Remerciements	9

Chapitre 2 - Ministère de l'Environnement

Programme de recyclage de pneus du Nouveau-Brunswick

Contexte	13
Étendue	16
Résumé des résultats	16
Objectif 1 - Planification et mise en oeuvre	17
Objectif 2 - Rôle de supervision du ministère de l'Environnement	21
Objectif 3 - Protection du public	30

Chapitre 3 - Ministère des Finances - Taxe à la consommation

Contexte	39
Étendue	40
Résumé des résultats	41
Vérification finale des comptes de la taxe à la consommation	42
Perception des comptes de taxe à la consommation	48
Information sur le rendement	55
Accumulation de comptes à radier	56
Informations en vue de mesures futures	58
Dernières observations générales sur les perceptions	59

Contenu

Chapitre 4 - Ministère de la Santé et des Services communautaires

Hôpital extra-mural

Contexte	63
Étendue	64
Résumé des résultats	65
Le processus décisionnel	66
Conclusion	75

Chapitre 5 - Projet routier entre Fredericton et Moncton

Contexte	79
Étendue	80
Résumé des résultats	81
Constatations détaillées	83
Conclusion	114

<i>Annexe I - Chronologie du projet routier entre Fredericton et Moncton</i>	115
--	-----

Chapitre 6 - Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité

Contexte	121
Étendue	122
Résumé des résultats	122
Premières vérifications d'optimisation des ressources	123
Première étude des rapports annuels à l'échelle du gouvernement	124
Nouvelle directive sur les rapports annuels	124
Vérifications d'optimisation des ressources après la mise en oeuvre de la directive ...	126
Indicateurs du rendement	127
Examen des rapports annuels de 1997-1998	129
Rôle du rapport annuel	135

Chapitre 7 - Administration des contrats

Contexte	139
Étendue	139
Résumé des résultats	141
Observations générales	142
Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires	147
Contrats de services de conciergerie	154

Contenu

Chapitre 8 - Location à bail de matériel

Contexte	161
Étendue	163
Résumé des résultats	164
Conformité à la directive AD-6701	165
Considérations comptables	182

Chapitre 9 - Rapport sur la gouverne de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick

Contexte	193
Étendue	195
Résumé des résultats	195
Constatations détaillées	196

Chapitre 10 - Société d'aménagement régional - Fonds de développement économique

Contexte	225
Étendue	227
Résumé des résultats	227
Exigences relatives aux propositions	228
Lignes directrices relatives aux propositions	228
Processus d'approbation	230
Surveillance	236
Conclusion	238

Chapitre 11 - Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contexte	241
Étendue	241
Résumé des résultats	242
Ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail	243
Ministère de l'Éducation	245
Ministère des Finances	246
Ministère de la Santé et des Services communautaires	253
Ministère de la Justice	258
Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie	264
Ministère de l'Approvisionnement et des Services	266
Ministère des Transports	269

Contenu

Chapitre 12 - Bureau du vérificateur général

Contexte	273
Rôle et pertinence du bureau	273
Indicateurs du rendement	275
Informations financières	278
Ressources humaines	279

Pièce

Articles de la Loi sur le vérificateur général se rapportant aux fonctions du vérificateur général (voir page de l'anglais)	247
---	-----

Chapitre 1

Introduction

Contenu

Processus décisionnel	3
Administration des contrats et location à bail	5
Défaut de se conformer aux mesures législatives et aux directives	6
Contrats non signés	7
Gouverne, environnement et sécurité publique	7
Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité	7
Possibilité pour le Comité des comptes publics	8
Rendement de notre bureau	8
Remerciements	9

Introduction

1.1 Le rapport annuel du vérificateur général contient normalement des observations sur les résultats financiers du gouvernement provincial ainsi que, depuis l'année dernière, un chapitre sur les indicateurs financiers. Cette année, étant donné la date tardive à laquelle le gouvernement a clôturé les comptes pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, nous n'avons pas pu formuler nos observations dans le présent volume. Nous avons l'intention de préparer, après la publication des états financiers de la province, un second volume qui comprendra les observations de nature financière. Nous prévoyons également présenter dans le second volume les résultats du travail que nous achevons sur les établissements de services alimentaires et, au ministère des Transports, sur l'achat de services d'ingénierie et la gestion de l'inventaire des matériaux routiers.

Processus décisionnel

1.2 Chaque jour, le gouvernement prend des décisions qui touchent la vie et le bien-être de la population du Nouveau-Brunswick. Des décisions sont prises concernant les politiques gouvernementales, les programmes opérationnels et les questions administratives, et ces décisions influent sur la façon dont l'argent des contribuables est dépensé. Les contribuables en général, et les députés de l'Assemblée législative en particulier, ont en commun l'objectif de s'assurer que toutes les décisions prises sont les meilleures qui soient après une étude approfondie des solutions de rechange. Il est important que les décisions et le processus décisionnel soient défendables et facilement expliqués. En tant que vérificateur général, je m'intéresse au processus décisionnel en raison du mandat que j'ai de m'assurer que les fonds publics sont dépensés en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité. Un bon processus décisionnel qui aboutit à des décisions judicieuses en matière de politiques, de programmes et de procédures fait beaucoup pour assurer l'atteinte des objectifs d'économie et d'efficacité.

1.3 Pour faire en sorte que le gouvernement prenne les meilleures décisions possible et qu'il en rende compte, il est important qu'un processus rigoureux soit suivi. Les décisions doivent être prises seulement après une étude soignée des solutions de rechange. Les solutions de rechange doivent être déterminées seulement après que la question visée par la décision soit clairement comprise. Enfin, tous les décisionnaires, à tous les niveaux, doivent recevoir la meilleure information possible. Ce n'est qu'alors qu'une décision peut être prise.

1.4 Comment les décisions sont-elles prises au gouvernement? Sont-elles prises seulement après que le personnel professionnel a eu le temps

d'analyser les options et de présenter une recommandation pertinente? Ou bien sont-elles prises à un niveau supérieur sans l'apport d'une analyse et de conseils professionnels? Des solutions sont-elles élaborées avant que le problème soit défini? Ou bien le problème est-il clairement défini et compris avant la détermination des solutions?

1.5 L'un des thèmes de notre travail cette année a été de mieux comprendre le processus décisionnel au gouvernement. Plusieurs des projets sur lesquels nous faisons rapport cette année ont été réalisés dans un tel esprit. Nous avons examiné comment a été prise la décision d'intégrer l'Hôpital extra-mural aux huit corporations hospitalières régionales. Nous nous sommes penchés sur le processus suivi par la Société d'aménagement régional pour décider des projets qui reçoivent du financement du Fonds de développement économique. Notre travail sur le projet routier entre Fredericton et Moncton s'est concentré sur la décision du gouvernement d'adopter une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour réaliser le projet. De plus, nous avons examiné la qualité de l'analyse effectuée pour appuyer les décisions relatives à l'achat ou à la location de matériel. Nous avons aussi étudié le processus décisionnel du gouvernement ayant mené à la mise en œuvre du programme d'intendance des pneus.

1.6 Nous avons conclu que la mise en œuvre du programme d'intendance des pneus est un exemple de processus décisionnel bien mené. On avait clairement déterminé le problème, envisagé des solutions de rechange et bien documenté le processus.

1.7 Notre examen des autres projets a révélé des faiblesses, ce qui nous porte à conclure qu'il y a place à l'amélioration. Ainsi, l'objectif visé par la décision de fusionner l'Hôpital extra-mural avec les huit corporations hospitalières régionales n'était pas clair. S'agissait-il de réaliser des économies ou d'améliorer la continuité des soins de santé? Les deux raisons peuvent être valides, mais, selon l'objectif visé, différentes solutions peuvent être élaborées. Les solutions visant la réalisation d'économies peuvent différer des solutions visant la continuité des soins. Dans le cas de cette décision en particulier, nous avons constaté qu'aucune solution de rechange n'a été envisagée; la décision était simplement d'accepter ou de rejeter la fusion.

1.8 Dans le cas de la route entre Fredericton et Moncton, nous avons observé que certains objectifs gouvernementaux étaient à la base du processus qui a mené à l'adoption d'un partenariat public-privé pour l'aménagement de la route. Par exemple, l'objectif d'éviter une augmentation de la dette provinciale a exclu la possibilité pour le gouvernement d'utiliser son pouvoir d'emprunt et son taux de financement favorable pour réaliser le projet. À notre avis, cet objectif et d'autres objectifs gouvernementaux retenus qui ont eu des incidences sur le projet résultaient eux-mêmes de différentes décisions. Nous avons constaté que la plupart des décisions avaient été prises au niveau

ministériel et nous avons été incapables de trouver des preuves documentaires ou des analyses à l'appui des objectifs retenus.

1.9 Le Conseil de gestion prend toutes les décisions relatives aux projets qui reçoivent un financement du Fonds de développement économique, administré par la Société d'aménagement régional. Nous avons trouvé que les rôles du personnel et des administrateurs de la Société d'aménagement régional et du Cabinet du premier ministre étaient confus du point de vue de la reddition de comptes, et nous croyons que des améliorations importantes pourraient être apportées dans l'information remise aux décisionnaires.

1.10 Notre travail concernant le choix entre la location et l'achat de matériel révèle que, dans certains cas, aucune analyse n'appuie la décision. Dans d'autres, la qualité de l'analyse pourrait être améliorée.

1.11 Au cours de notre travail, nous avons eu le plaisir de consulter un manuel des procédures intitulé *Présentation des documents du Conseil exécutif*, qui établit les procédures à suivre pour faire en sorte que les décisions soient « fondées sur une connaissance complète tant des circonstances qui commandent l'établissement d'une décision que de l'effet de la mesure recommandée ». Bien que le manuel vise seulement les décisions prises par le Conseil exécutif et ses comités, nous recommandons que les principes s'appliquent à toutes les décisions du gouvernement. L'un des aspects qui, à notre avis, pourrait être traité plus en profondeur touche la détermination et l'analyse de solutions de rechange pour la question à l'étude.

1.12 Nous avons réalisé cette année deux projets qui ont englobé plusieurs ministères. L'un s'est penché sur l'administration des contrats, et l'autre, sur le processus décisionnel aboutissant à la location à bail ou à l'achat de matériel. Les deux projets ont examiné l'expérience d'un certain nombre de ministères; notre objectif a été de tirer des conclusions qui pourraient s'avérer utiles à tous les ministères, et non seulement aux ministères étudiés.

1.13 Nous sommes d'avis que l'examen de l'administration des contrats est pertinent, car de plus en plus de services gouvernementaux sont dispensés par impartition au secteur privé. Nous avons découvert qu'un registre des contrats en cours n'est pas toujours tenu. Nous estimons qu'un tel registre, qui devrait comprendre des informations financières et non financières importantes, faciliterait grandement la surveillance pour veiller à que le gouvernement obtienne ce qui est prévu au contrat, au moment et au prix convenus. Nous sommes satisfaits de la réponse positive que nous avons reçue du ministère de la Santé et des Services communautaires et du ministère de l'Approvisionnement et des Services en rapport avec nos recommandations. Nous recommandons que le Conseil de gestion

Administration des contrats et location à bail

s'assure que nos recommandations soient mises en œuvre dans tous les ministères.

1.14 Nous avons examiné les décisions en matière de location à bail parce que nous voulons savoir si le gouvernement optimise ses ressources. Notre conclusion est qu'il n'optimise pas ses ressources. Nous avons observé qu'une directive gouvernementale intitulée *Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense*, qui mènerait à des décisions plus judicieuses si elle était suivie, n'est pas appliquée ou est appliquée incorrectement. L'aspect le plus troublant, toutefois, est que les ministères ont, dans certains cas, expliqué qu'ils n'avaient pas suivi la directive pour des raisons ayant trait à la loi sur le budget équilibré. En d'autres termes, des décisions plus coûteuses peuvent avoir été prises pour atteindre l'objectif d'un budget équilibré.

1.15 À la suite de ce travail, nous avons formulé un certain nombre de recommandations à l'intention des ministères que nous avons vérifiés. Nous recommandons que le Conseil de gestion s'assure que tous les ministères suivent ces recommandations. Nous recommandons également que le Conseil de gestion instaure des mécanismes (des politiques, des directives ou des conseils) visant à obtenir des ministères qu'ils prennent des décisions en fonction de l'optimisation des ressources.

Défaut de se conformer aux mesures législatives et aux directives

1.16 L'année dernière, j'avais exprimé des préoccupations sur le fait que les mesures législatives et les directives gouvernementales ne sont pas toujours suivies. D'autres exemples sont ressortis cette année.

1.17 En ce qui concerne les mesures législatives, la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* exige que le conseil d'administration nomme le directeur général, sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Or, c'est le lieutenant-gouverneur seul qui a fait la nomination. La *Loi sur l'administration financière* exige que tous les contrats passés avec le gouvernement soient soumis au contrôleur, ce qui n'est pas fait. Notre troisième exemple vise le règlement sur l'intendance des pneus en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*. Nous avons observé que la Commission d'intendance des pneus ne se conforme pas à l'article sur les rapports annuels du règlement.

1.18 En ce qui a trait à la non-observation des directives, nous avons relevé un certain nombre de contrats de location mal comptabilisés, ce qui contrevient à la directive gouvernementale intitulée *Classification des dépenses*. De plus, comme nous venons de le noter, la directive à suivre pour les décisions en matière de location ou d'achat n'a pas été suivie. Notre travail sur la perception des comptes de taxe à la consommation a montré que certains comptes irrécouvrables n'étaient pas promptement radiés. Voilà aussi une infraction à la politique du gouvernement.

1.19 J'estime que le respect des mesures législatives et des directives est une question fondamentale. Les législateurs et les responsables de l'élaboration de la politique doivent pouvoir compter sur l'observation des mesures qu'ils établissent. Si la mesure législative ou la directive n'a plus sa raison d'être, elle doit être changée; par contre, on doit s'y conformer tant qu'elle n'est pas changée. À cet égard, nous recommandons que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour faire en sorte que toutes les mesures législatives et toutes les directives soient suivies.

Contrats non signés

1.20 Dans mon rapport des deux derniers exercices, j'ai formulé des observations sur le défaut du gouvernement d'obtenir la signature des contrats avant la prestation de biens ou de services. Cette année, nous avons trouvé d'autres exemples d'une telle situation. Au ministère de la Santé et des Services communautaires, nous avons examiné 14 contrats, et aucun d'entre eux n'avait été signés avant la prestation des services. Voilà une autre question fondamentale, non seulement pour assurer une protection sans équivoque de la position du gouvernement, mais aussi pour veiller à ce que l'autorisation de dépenser soit accordée de façon adéquate.

Gouverne, environnement et sécurité publique

1.21 Depuis quelques années, nous nous penchons sur trois domaines particuliers : la gouverne, l'environnement et la sécurité publique. Dans le présent rapport, on trouvera un chapitre sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick, dans lequel nous poursuivons notre examen de la gouverne. Le programme d'intendance des pneus, qui se trouve au chapitre 2, porte sur l'environnement. Notre projet en matière de sécurité publique est un examen de l'inspection des établissements de services alimentaires. Ce travail n'est pas terminé et figurera dans le volume 2 de notre rapport de 1999.

Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité

1.22 Cette année, nous avons entrepris un examen des progrès du gouvernement provincial depuis 10 ans dans les domaines de la mesure du rendement et du rapport sur l'efficacité. Nous avons aussi examiné les rapports annuels des ministères pour 1997-1998 afin de déterminer le degré de conformité à la directive gouvernementale. Les résultats de ce travail se trouvent au chapitre 6. L'un des observations formulées à la suite de ce travail est que le système de mesure du rendement s'améliore d'année en année et que nous voyons aujourd'hui les députés poser des questions et susciter le débat sur la mesure du rendement lors des séances du Comité des comptes publics. C'est là que réside l'avenir de la reddition de comptes au gouvernement en matière de mesure du rendement.

1.23 Nous incitons les ministères à continuer d'élaborer des indicateurs du rendement qui sont clairement liés aux objectifs de programmes et à fournir des raisons objectives pour lesquelles les buts visés par les indicateurs sont atteints ou non. Cependant, l'initiative

nécessite plus d'attention, et je suis d'avis que le Comité des comptes publics pourrait s'en charger.

1.24 Chaque année, les ministères sont tenus de déposer au plus tard le 1^{er} novembre un rapport annuel qui présente des informations sur la mesure du rendement visant l'exercice précédent. Le Comité des comptes publics pourrait grandement influencer sur le processus si les séances publiques du comité avaient lieu peu après la date limite du dépôt des rapports. Il serait également très bénéfique que les rapports annuels et les informations sur la mesure du rendement prennent une place plus importante dans les questions adressées aux ministères par les membres du comité. Nous avons déjà observé des exemples d'excellentes séries de questions posées par les députés à cet égard, et nous encourageons la poursuite de telles avenues.

1.25 À l'heure actuelle, seuls les ministères doivent donner suite à l'initiative de mesure du rendement du gouvernement. Les organismes de la Couronne en sont exclus. De plus, il n'existe pas d'objectifs ni de mesures du rendement connexes à l'échelle du gouvernement, présentés dans un rapport général.

1.26 Nous incitons le gouvernement à inclure les organismes de la Couronne dans l'initiative de mesure du rendement et à établir des objectifs généraux qui reflètent les priorités du gouvernement et de la population du Nouveau-Brunswick. Il serait ensuite approprié pour le gouvernement de publier un rapport annuel, en sus des rapports des ministères, pour commenter les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs généraux.

Possibilité pour le Comité des comptes publics

1.27 Tout au long de notre travail, nous formulons des recommandations à la suite de nos constatations. Ces recommandations se trouvent dans les divers chapitres du rapport. Nous faisons également un suivi des recommandations d'exercices antérieurs pour voir si elles sont acceptées et, surtout, si elles sont mises en œuvre. Les résultats de notre travail à ce sujet sont présentés au chapitre 11. Nous apprécions toujours le soutien que suscite nos recommandations, et je suis d'avis que, à cet égard, le Comité des comptes publics pourrait jouer un rôle proactif. Il arrive que des recommandations visent le gouvernement plutôt qu'un ministère en particulier. Dans ce premier chapitre, nous fournissons plusieurs exemples de telles recommandations. Il serait très utile et, d'après moi, tout à fait approprié, que le comité considère approuver et appuyer les recommandations du genre.

Rendement de notre bureau

1.28 Notre travail concernant la mesure du rendement et le rapport sur l'efficacité nous a certainement rappelé notre propre responsabilité à cet égard, puisque nous devons nous aussi être efficaces et rendre des comptes. Le chapitre 12 constitue notre rapport redditionnel annuel qui, estimons-nous, est conforme à la directive gouvernementale sur les

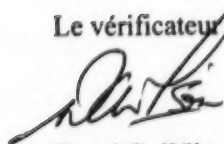
rapports annuels. Nous y faisons rapport sur nos objectifs, nos indicateurs du rendement et nos résultats. Je suis satisfait des résultats de six de nos indicateurs, mais je suis convaincu que nous pouvons faire mieux en ce qui concerne la rapidité de la présentation de l'information et le respect de notre budget. Bien que ces deux aspects de notre rendement laissent peut-être à désirer, je n'hésite pas à me servir de notre expérience pour montrer la valeur de l'établissement d'indicateurs du rendement. Ces indicateurs nous ont permis, en tant que bureau, de cerner deux domaines où des améliorations peuvent être apportées, ce qui ne se serait peut-être pas produit autrement. Nous espérons pouvoir faire rapport de résultats plus favorables pour ces deux aspects l'année prochaine.

Remerciements

1.29 Durant l'année, nous avons rencontré à plusieurs reprises le Comité des comptes publics et le Comité des corporations de la Couronne. De plus, on nous a invités à participer aux séances d'initiation offertes aux nouveaux députés et aux nouveaux membres des comités. Nous apprécions grandement ces occasions, car nous croyons fermement que, en collaborant étroitement avec ces comités, nous améliorons l'efficacité de notre apport à l'Assemblée législative et à la population du Nouveau-Brunswick.

1.30 Bien que l'honneur de soumettre le présent rapport me revienne, je dois beaucoup aux membres du personnel de mon bureau, qui ont rendu sa réalisation possible grâce à l'ardeur et à l'assiduité avec lesquelles ils y ont travaillé.

Le vérificateur général,



Daryl C. Wilson, FCA

Chapitre 2

Ministère de l'Environnement

Programme de recyclage de pneus du Nouveau-Brunswick

Contenu

Contexte	13
Étendue	16
Résumé des résultats	16
Objectif 1 - Planification et mise en oeuvre	17
Objectif 2 - Rôle de supervision du ministère de l'Environnement	21
Objectif 3 - Protection du public	30



Ministère de l'Environnement

Programme de recyclage de pneus du Nouveau-Brunswick

Contexte

2.1 L'incendie qui a eu lieu au dépotoir de pneus de Hagersville, en Ontario, en février 1990 a attiré l'attention sur les risques pour l'environnement que posent les déchets de pneus. On a immédiatement compris que l'entreposage de déchets de pneus en grande quantité représente un risque d'incendie potentiellement catastrophique. Outre le risque d'incendie, l'eau qui s'accumule dans les pneus devient un lieu de reproduction pour les insectes; de plus, lorsque les pneus sont enfouis entiers, l'action du gel les ramène à la surface, ce qui entraîne des problèmes de gestion des décharges. Le coût de la gestion responsable d'un pneu usé (c.-à-d. la récupération et le recyclage du pneu) excède généralement la valeur du matériau recyclable. En conséquence, les pneus usés se retrouvent dans les dépotoirs et les décharges ou sont accumulés dans l'espoir qu'ils deviennent profitables un jour. Leur enfouissement, entiers ou déchiquetés, prend de la place et raccourcit la durée de vie de la décharge. Les pneus usés ne se décomposent pas.

2.2 En 1992, le gouvernement provincial accorde des fonds, par l'entremise du Fonds en fiducie pour l'Environnement, à la Fredericton Region Solid Waste Commission en vue de l'achat d'une déchiqueteuse de pneus mobile. La déchiqueteuse sera mise à la disposition des autres commissions régionales de gestion des matières usées solides selon un système de recouvrement des coûts. Bien que la déchiqueteuse semble résoudre le problème immédiat des risques pour l'environnement, elle ne règle pas la question plus large de la gestion environnementale à long terme des pneus usés. Le ministère de l'Environnement considère la déchiqueteuse comme une mesure provisoire visant à résoudre les dangers immédiats. De plus, le déchiquetage des pneus est une étape nécessaire dans la plupart des formes de recyclage des pneus usés. La déchiqueteuse s'insère donc dans une stratégie de gestion des pneus plus globale.

2.3 La nécessité d'un programme de recyclage des pneus est également soulignée dans le rapport de 1993 de l'Atlantic Provinces Special Wastes (APSW) Committee, comité sur les déchets spéciaux mis

sur pied par les ministres de l'Environnement des provinces de l'Atlantique. Le président du comité est un employé du ministère de l'Environnement. Le comité considère les pneus comme des déchets spéciaux nécessitant une gestion appropriée. On reconnaît aussi que le secteur privé n'assumera pas la gestion des pneus sans incitatifs financiers, car le coût de la collecte et du recyclage excède la valeur du matériau recyclable des pneus usés.

2.4 Le principe de base mis de l'avant pour la gestion des pneus usés est celui d'« intendance ». Le comité estime que l'industrie qui produit les pneus devrait assumer la responsabilité de leur gestion tout au long de leur cycle de vie. Le coût de la gestion des pneus est alors « internalisé » (c.-à-d. le coût engendré par la gestion des déchets est considéré au même titre que le coût des matières premières, de la main-d'œuvre et des investissements qui entrent dans la fabrication des pneus). Les coûts sont assumés par l'industrie qui, à son tour, les refile aux consommateurs des pneus. Avec l'internalisation des coûts, l'utilisateur assume le plein coût du produit.

2.5 Plusieurs autres secteurs industriels reconnaissent leur responsabilité à l'égard de l'intendance de leurs produits et ont commencé à agir en conséquence. Les fabricants de produits chimiques ont été parmi les premiers à le faire; plus récemment, les fabricants de produits d'alimentation ont commencé à assumer la responsabilité de leurs emballages. La *Loi sur les récipients à boisson* est un exemple d'intendance par l'industrie en cours dans la province. L'intendance concrétise le concept généralement accepté du pollueur-payeur.

2.6 Le comité APSW élabore donc une proposition fondée sur le principe de l'intendance par l'industrie et invite les intervenants de l'industrie à participer à l'élaboration du programme. En novembre 1994, le comité lance une demande de manifestations d'intérêt à l'égard de la gestion des pneus usés dans la région de l'Atlantique. La réponse à cette demande permet de déterminer qu'il est possible de trouver un transformateur-recycleur. Toutefois, au bout de quelques mois, le Nouveau-Brunswick décide que la coopération régionale n'avance pas assez vite. Le ministère de l'Environnement décide de concentrer ses efforts sur une initiative provinciale.

2.7 Le comité recommande un programme de recyclage coordonné, fondé sur le modèle d'intendance, pour assurer une gestion convenable. La Commission d'intendance de pneus du Nouveau-Brunswick (la commission) est établie pour administrer le programme d'intendance des pneus au Nouveau-Brunswick à compter du 1^{er} octobre 1996.

2.8 La Commission d'intendance de pneus du Nouveau-Brunswick est une organisation à but non lucratif dont l'activité principale est la supervision de la collecte et du recyclage des pneus usés pour le compte du ministre de l'Environnement du Nouveau-Brunswick. Le Nouveau-

Brunswick a été la sixième province au Canada à instaurer un programme d'intendance des pneus.

2.9 Le principal objectif du programme est, comme l'a déclaré le ministère de l'Environnement, de veiller à ce que les pneus usés produits dans la province soient éliminés d'une manière qui ne nuise pas à l'environnement. Un objectif secondaire est de stimuler l'activité économique grâce à la gestion des pneus usés en optimisant la valeur des matériaux des pneus.

Pneus visés par le programme

2.10 Le programme vise tous les pneus neufs d'automobiles, les pneus des camions poids légers et poids moyens (transport routier), ainsi que les pneus de motocyclettes, de véhicules de plaisance, des remorques et d'équipement agricole. Les pneus de tous ces véhicules sont visés par le programme, qu'il s'agisse des pneus originaux sur un véhicule neuf ou de pneus de rechange.

2.11 La grande majorité des pneus font l'objet d'un droit de 3,00 \$ au moment de leur achat¹. Le droit est fractionné en trois montants distincts. La commission conserve 0,50 \$ pour couvrir les coûts de l'administration du programme. Elle remet ensuite 1,25 \$ au recycleur pour chaque pneu usé récupéré. Le recycleur perçoit aussi un autre 1,25 \$ au moment de la vente des produits contenant les matières recyclées.

Fonctionnement de la commission

2.12 L'énoncé de mission de la commission est le suivant :

La mission est de gérer avec qualité et soin un programme de recyclage des pneus conformément à la Loi sur l'assainissement de l'Environnement.

2.13 La commission est chargée d'exploiter le programme de façon à atteindre le seuil de rentabilité d'une année à l'autre. Le droit perçu doit produire des recettes suffisantes pour couvrir les coûts de la gestion des pneus vendus après le 1^{er} octobre 1996 et pour supporter les frais d'administration du programme. De plus, la commission a l'intention de nettoyer une partie du moins des pneus accumulés avant le lancement du programme, dans la mesure où les ressources financières le permettent.

2.14 Les responsabilités permanentes de la commission sont, entre autres, la détermination et l'immatriculation des détaillants, des fournisseurs et des fabricants de pneus, et la surveillance des chiffres relatifs à la vente de pneus neufs. La commission estime travailler en partenariat avec le recycleur de pneus sous contrat dans le but d'assurer l'efficacité et la réussite du programme.

1. Un droit de 9,00 \$ est ajouté au prix d'achat des pneus pour jantes de plus de 17 po et de moins de 24,5 po.

2.15 Sur le plan stratégique, la commission se voit jouer un rôle de soutien à l'égard de la production de produits à valeur ajoutée fabriqués à partir de pneus usés recyclés et de la stimulation de l'économie par la création d'emplois. La commission tient à demeurer responsable devant ses intervenants, tout en faisant connaître les programmes. Les intervenants sont aussi bien le public que les détaillants, l'industrie, les groupes de consommateurs et le gouvernement.

Recycleur de pneus usés

2.16 Le soumissionnaire retenu à la suite d'un appel d'offres visant le recyclage des pneus usés dans la province est la Tire Recycling Atlantic Canada Corporation (TRACC). Le contrat de la TRACC, signé avec la commission, expire le 31 décembre 2001. Le mandat de la TRACC au Nouveau-Brunswick est d'exploiter tous les aspects de la gestion des pneus usés : collecte et entreposage, déchiquetage, réduction en poudre et, enfin, fabrication de produits à valeur ajoutée. La TRACC a aussi sa propre mission interne, qui est de maximiser les possibilités d'emplois dans la région de Minto. Au 31 mars 1999, le nombre d'emplois à temps plein à Minto atteignait la cinquantaine environ. De plus, quelque 10 à 12 camionneurs sont employés dans la province pour la collecte des pneus.

Étendue

2.17 L'étendue de notre travail a englobé aussi bien la planification que la mise en œuvre du programme d'intendance des pneus ainsi que l'exploitation du programme jusqu'au 31 mars 1999. Outre un examen approfondi de la documentation, nous avons mené des entrevues avec plusieurs employés du ministère de l'Environnement, avec le personnel et le président de la commission et avec plusieurs employés du Bureau du prévôt des incendies. Nous avons aussi visité l'usine de la TRACC et interviewé son président-directeur général.

2.18 Dans le cadre de notre travail, nous avons élaboré les trois objectifs de vérification suivants :

- Déterminer si l'établissement du programme d'intendance des pneus a été bien planifié et s'est déroulé de manière opportune et coordonnée, conformément à l'orientation stratégique du ministère de l'Environnement.
- Déterminer si le ministère de l'Environnement assure la supervision de la gestion du programme d'intendance des pneus conformément à la loi et au règlement.
- Déterminer si le ministère de l'Environnement et tout autre organisme gouvernemental pertinent veillent à la protection du public contre le risque d'un incendie de pneus et à l'établissement de plans de mesures d'urgence convenables en cas de catastrophe.

Résumé des résultats

2.19 L'établissement du programme d'intendance des pneus a été bien planifié et s'est déroulé de manière opportune et coordonnée,

conformément à l'orientation stratégique du ministère de l'Environnement.

2.20 Nous avons constaté qu'il reste encore au moins deux importants dépôts de pneus dans la province. Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et à la commission de dresser un plan d'action assorti d'un échéancier pour nettoyer tous les dépôts de pneus restants.

2.21 Nous avons constaté qu'aucun plan de mesures d'urgence n'est établi pour veiller à la protection du public contre le risque d'un incendie de pneus. Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement qu'il exige l'ajout d'un plan de mesures d'urgence aux obligations visant l'exploitation d'un parc d'entreposage de pneus usés.

2.22 Le passif de la commission au titre des frais de traitement courus continue d'augmenter. De plus, ce passif semble représenter un nombre de pneus beaucoup plus élevé que le nombre de pneus sur les lieux. Nous avons recommandé à la commission d'entreprendre une étude pour analyser les questions entourant le passif à la hausse au titre des frais de traitement courus.

2.23 Bien que le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies semblent avoir des responsabilités en matière de surveillance et d'inspection des installations de la TRACC, il n'existe aucun protocole d'entente ou autre mécanisme de coordination du genre entre les deux organisations gouvernementales. Notre souci est de nous assurer que les inspections sont coordonnées et que tous les principaux domaines de responsabilités sont couverts. En conséquence, nous avons formulé des recommandations sur la nécessité pour le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies d'améliorer la planification et la coordination des inspections.

2.24 Le plan de gestion et le rapport annuel ne sont pas conformes aux règlements.

Objectif 1

-Planification et mise en œuvre

2.25 Notre premier objectif était de « déterminer si l'établissement du programme d'intendance des pneus a été bien planifié et s'est déroulé de manière opportune et coordonnée, conformément à l'orientation stratégique du ministère de l'Environnement ».

2.26 L'objectif comporte trois critères de vérification. Le premier examine divers aspects du processus décisionnel suivi par le ministère de l'Environnement. Le voici :

Le processus décisionnel doit suivre les étapes suivantes.

- *Cerner les principales questions à étudier.*
- *Déterminer les orientations stratégiques du ministère et du gouvernement à l'égard de ces questions.*
- *Élaborer une proposition de solution à partir de différentes solutions de rechange raisonnables.*
- *Documenter et autoriser la décision de façon adéquate.*
- *Préparer un plan de mise en œuvre.*

Planification

2.27 Dans l'ensemble, nous avons trouvé que la planification du ministère de l'Environnement qui a mené à la création de la Commission d'intendance des pneus et au programme était adéquate. Nous avons eu le plaisir de constater que le processus semble bien documenté, ce qui nous a aidés à faire notre évaluation. Dans le contexte du présent chapitre, nous mentionnons que le ministère de l'Environnement a cerné la nécessité d'une initiative de recyclage des pneus dès 1992. Le comité APSW, alors présidé par un employé du ministère, définit quatre déchets pouvant potentiellement faire l'objet d'initiatives interprovinciales : batteries usées, déchets biomédicaux, huiles usagées et pneus usés. Le comité APSW décide de concentrer ses efforts sur les pneus usés en proposant une approche régionale.

2.28 Le comité décide alors qu'il se trouve des pneus usés à recycler partout. Il détermine aussi qu'un plan de gestion à long terme est nécessaire pour la bonne intendance du produit.

2.29 Le plan stratégique du ministère de l'Environnement en date du 16 septembre 1991 contient l'objectif stratégique suivant :

Veiller à ce que les règlements et les directives du gouvernement provincial exigent des promoteurs qu'ils assument la responsabilité des répercussions de leurs actions sur l'environnement durant tout le cycle de vie.

2.30 En 1992, la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie divulgue un plan d'action comportant 38 recommandations visant le développement durable. Depuis, le gouvernement provincial continue toujours de surveiller les progrès du suivi des 38 recommandations, montrant ainsi l'importance stratégique du plan. L'une des recommandations aborde le concept de la gestion du cycle de vie en notant que la responsabilité des produits et de leurs emballages devrait couvrir la totalité du cycle, depuis le début de la production jusqu'à l'élimination en passant par le recyclage. Cette idée décrit bien l'approche adoptée par le ministère de l'Environnement au sujet de la commission. De plus, en 1993, le Comité des politiques et des priorités du Cabinet autorise le ministère à entreprendre des consultations auprès de l'industrie sur une stratégie de gestion à long terme fondée sur la bonne intendance du produit. Cette stratégie d'intendance par l'industrie est également conforme aux principes de

gestion des déchets de la *Loi sur les récipients à boisson*, sur laquelle nous avons fait rapport en 1994.

2.31 Nous avons constaté avec plaisir que le ministère de l'Environnement a élaboré une proposition de solution à partir de différentes solutions de rechange raisonnables. Un document daté d'août 1994 examine les programmes en place et élabore quatre questions de conception à partir de différents modèles d'instruments économiques visant les pneus usés. Le ministère de l'Environnement élabore donc un programme à partir de l'information contenue dans le document d'août 1994.

2.32 Nous avons examiné un résumé des procès-verbaux des différentes réunions du comité APSW. Ces procès-verbaux constituent un historique chronologique des activités qui ont mené au mémoire définitif présenté au Cabinet. De plus, nous avons examiné un document de planification détaillé préparé par le ministère de l'Environnement au printemps de 1996. L'examen de la documentation qui a mené au mémoire, ainsi que du règlement subséquent établissant la Commission d'intendance des pneus et son programme, montre clairement que la décision a été documentée et autorisée en bonne et due forme. Le ministère de l'Environnement nous a dit être avoir présenté son projet au Cabinet quatre ou cinq fois avant d'obtenir l'autorisation d'établir le programme.

2.33 Dans les paragraphes qui précèdent, nous montrons que le ministère de l'Environnement a préparé de façon méthodique la mise en place de la commission et son mandat. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement et le ministère du Développement économique, du Tourisme et de la Culture ont suivi un processus de sélection pour choisir le recycleur-transformateur. Le contrat signé avec la TRACC est l'aboutissement de ce processus de sélection.

2.34 À notre avis, le ministère de l'Environnement satisfait au premier critère. Il a suivi un processus de planification complet et bien documenté.

Mise en œuvre

2.35 Notre deuxième critère est le suivant : *la mise en œuvre doit avoir lieu d'une manière opportune et coordonnée, conformément au plan approuvé.*

2.36 Dans une large mesure, nous estimons qu'il a été satisfait au critère, bien qu'il y ait eu des préoccupations concernant des retards dans la transformation. Nous avons traité du processus qui a mené à la présentation au Comité des politiques et des priorités du Cabinet. Le processus a abouti à la disposition habilitante intitulée *Règlement du Nouveau-Brunswick 96-82* établi en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*.

2.37 La TRACC a commencé la collecte des pneus usés dans les délais prescrits par la loi et le règlement. Le recycleur a toutefois été pénalisé en mars 1997 en vertu de son contrat pour un retard dans le recyclage des pneus usés. Ce n'est qu'en avril 1998 que le recyclage démarre réellement. Dans l'ensemble, le recyclage est lent comparativement à l'intention de départ de la commission.

2.38 Étant donné le retard dans le recyclage, nous sommes d'avis que le ministère de l'Environnement n'a que partiellement satisfait au critère.

Évaluation

2.39 À notre avis, pour tout nouveau programme important, les résultats devraient faire l'objet d'une évaluation au bout d'une certaine période suivant la mise en œuvre, et les changements nécessaires devraient être apportés au programme. Ce principe est ainsi devenu notre troisième critère.

2.40 Nous sommes convaincus que le programme a été l'objet de discussion et d'observation continues. Toutefois, il est trop tôt pour effectuer une évaluation officielle du programme, de sorte que nous ne formulons aucune conclusion sur le troisième critère pour l'instant. Au 31 mars 1999, le programme fonctionnait depuis environ deux ans et demi.

2.41 Nous notons toutefois que le ministère de l'Environnement a apporté des changements mineurs au Règlement 96-82 en mars 1999. De plus, le contrat avec la TRACC a été réaffecté du ministère de l'Environnement à la commission en mars 1998. Très tôt après la mise sur pied de la commission, on a reconnu la nécessité de réorienter la conformité pour suivre le Code national de prévention des incendies du Canada plutôt que les lignes directrices du Conseil canadien des ministres de l'environnement. De tels facteurs démontrent une surveillance continue du programme et la volonté de modifier et d'améliorer le programme au besoin.

2.42 Au cours de notre travail, nous avons observé un point important que devrait probablement traiter un examen officiel du programme. Il s'agit du sort des dépôts de pneus empilés avant le début du programme le 1^{er} octobre 1996. Le ministère de l'Environnement nous a informés que la commission avait terminé le nettoyage de tous les pneus accumulés dans les décharges régionales. De plus, d'anciens dépotoirs dans un certain nombre de villages ont été débarrassés des pneus qui s'y trouvaient. Cependant, nous avons constaté qu'un dépôt privé de plus de 100 000 pneus existe toujours dans la province. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement surveille un autre dépôt qui aurait 6 000 pneus.

Recommandation

2.43 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et la commission dressent un plan d'action assorti d'un échéancier pour nettoyer tous les dépôts de pneus restants.

Réponse du ministère

2.44 Le ministère demandera à la commission de dresser avec sa collaboration un plan qui vise l'élimination des dépôts de pneus usés restants. Le plan, assorti d'un calendrier de mise en œuvre, sera élaboré d'ici le 3 janvier 2000. [Traduction]

Objectif 2 – Rôle de supervision du ministère de l'Environnement

2.45 Notre deuxième objectif a trait au rôle de supervision permanent du ministère de l'Environnement en rapport avec le programme d'intendance des pneus. Cet objectif est le suivant :

Déterminer si le ministère de l'Environnement assure la supervision de la gestion du programme d'intendance des pneus conformément à la loi et au règlement.

2.46 Pour y parvenir, nous avons élaboré six critères. Ces critères prennent en compte les principaux aspects du règlement :

- nécessité d'un plan de gestion;
- nécessité de surveiller les progrès dans la réalisation du plan;
- immatriculation et inspection;
- surveillance du marché secondaire;
- rapport sur l'efficacité;
- analyse du barème des droits.

Nécessité d'un plan de gestion

2.47 Le paragraphe 12(1) du règlement précise que :

La Commission doit, avant le 1^{er} janvier 1997 et avant le premier jour du mois de janvier de chaque deuxième année suivant cette date

a) adopter un plan de gestion selon la forme et contenant les renseignements requis par le Ministre pour la mise en œuvre des responsabilités de la Commission en vertu de la Loi et du présent règlement pour la période de deux ans suivant le premier jour de l'exercice financier suivant son adoption, et

b) soumettre le plan de gestion au Ministre pour fins d'approbation.

2.48 Notre critère connexe est le suivant : le ministère de l'Environnement doit s'assurer que la Commission d'intendance a en place un plan de gestion adéquat.

2.49 Le plan de gestion initial de la commission est daté du 27 mars 1997. Le plan a constitué un excellent point de départ pour notre vérification. Selon le règlement, un autre plan devait être soumis le

1^{er} janvier 1999. On nous a affirmé que la commission travaille actuellement à ce deuxième plan. Il n'était toutefois pas achevé à la fin de notre travail sur place, vers la fin du mois de mai. En conséquence, nous avons conclu qu'il était partiellement satisfait au critère.

Recommandation

2.50 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement de s'assurer que la commission achève et soumette son plan le plus rapidement possible.

Réponse du ministère

2.51 *Le plan de gestion est prévu d'ici [la première semaine d'octobre]. [Traduction]*

Plan de surveillance

2.52 Le deuxième critère est directement relié au premier. Une fois un plan de gestion adéquat en place, il est important que le ministère de l'Environnement instaure des mécanismes visant à assurer sa réalisation. Dans une telle perspective, nous avons élaboré le critère suivant :

Le ministère de l'Environnement devrait s'assurer que la Commission d'intendance compare régulièrement les résultats obtenus par la TRACC avec le plan de gestion et qu'elle lui fasse rapport des résultats de la comparaison.

2.53 Nos discussions avec la commission nous ont appris que la commission est régulièrement en contact téléphonique avec le ministère de l'Environnement. La même situation prévaut entre la commission et la TRACC, notamment pour ce qui peut toucher l'interprétation de certaines clauses du contrat. La TRACC présente à la commission et au ministère une liste hebdomadaire de l'activité des dépôts de pneus. Nous avons relevé dans les procès-verbaux de la commission des points qui montrent aussi une surveillance régulière de la TRACC. Le président de la commission est un employé du ministère de l'Environnement, ce qui contribue à l'efficacité des communications. De façon globale, plusieurs indicateurs suggèrent que la surveillance de la TRACC et les communications avec le ministère de l'Environnement sont des activités régulières.

2.54 Le ministère de l'Environnement nous a souligné que le rapport annuel de la commission devrait jouer un rôle important dans la communication de la comparaison des résultats avec le plan de gestion. Au fur et à mesure que le programme prend de l'âge, le ministère de l'Environnement prévoit que le rapport annuel et le plan de gestion seront les clés de tout rôle de supervision qu'il pourrait avoir. Nous commentons plus en détail le plan de gestion et le rapport annuel ailleurs dans le chapitre.

2.55 D'après notre examen de la documentation de la commission, il est évident que le personnel ne consigne pas systématiquement tous les appels téléphoniques et toutes les visites qu'il fait aux installations de la

TRACC. Vu cette situation, il nous est impossible de vérifier le degré véritable de surveillance des résultats de la TRACC par rapport au plan de gestion. Nous avons conclu qu'il n'est que partiellement satisfait au critère.

2.56 Nous avons discuté de la question avec le ministère de l'Environnement et noté qu'il serait prudent pour la commission d'améliorer sa documentation dans le cadre de ses systèmes et méthodes habituels. Cela aiderait le ministère à surveiller de façon plus officielle la conformité à l'article 13 du Règlement 96-82. L'article précise que : « La Commission doit s'assurer qu'un plan de gestion original ou modifié, approuvé par le Ministre, est mis en œuvre tel que prévu. »

Recommandation

2.57 Par conséquent, nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement explore la possibilité d'exiger de la commission qu'elle fournisse une documentation plus abondante sur la fonction de surveillance.

Réponse du ministère

2.58 Le ministère est représenté à la commission, et le personnel de la commission tient régulièrement au courant l'employé du ministère des résultats de la surveillance du contrat entre la commission et la TRACC. Le ministère est convaincu que la commission s'acquitte de son mandat en ce qui concerne la TRACC, mais il informera la commission de votre recommandation et la pressera de tenir une documentation suffisante de sa surveillance. [Traduction]

Immatriculation et inspection

2.59 Les articles 16 et 26 sont deux articles clés du règlement relatifs aux responsabilités de la commission. Afin de mettre l'accent sur les obligations au titre de ces articles, nous avons élaboré le critère suivant :

Le ministère de l'Environnement devrait s'assurer que la Commission d'intendance a en place un mécanisme assurant l'immatriculation de tous fournisseurs, comme l'exige l'article 16 du règlement, et la réalisation d'inspections appropriées en vertu de l'article 26 du règlement.

2.60 À notre avis, il a été satisfait au critère. Nous présentons nos constatations sur ces deux points dans des sections distinctes.

Immatriculation en vertu de l'article 16

2.61 Un système d'immatriculation des fournisseurs est en place. La commission demande aux grossistes en pneus de vendre des pneus aux seuls détaillants qui détiennent un numéro d'immatriculation de fournisseur valide. Les grossistes et les détaillants peuvent composer un numéro sans frais pour communiquer avec la commission et vérifier l'immatriculation ou toute autre question.

2.62 La commission nous a dit qu'elle retient les services de vérificateurs indépendants pour vérifier certaines procédures des grossistes. Il y a dans la province une soixantaine de grossistes et, au 31 mars 1999, sept d'entre eux avaient fait l'objet d'une vérification pour le compte de la commission. On nous a dit que les vérificateurs sont tenus d'examiner la conformité à certaines dispositions du Règlement 96-82. Comme procédure supplémentaire, il est demandé aux vérificateurs de voir si les grossistes consignent le numéro d'immatriculation du détaillant. La commission a déclaré qu'elle se fie en partie à ces vérifications pour s'assurer que les détaillants sont titulaires d'un numéro d'immatriculation valide. Par contre, la commission n'a pas établi pour les vérificateurs un cadre de référence décrivant les procédures de vérification et de conformité à respecter. À notre avis, il serait prudent que la commission élabore un cadre de référence type pour ces vérifications.

2.63 Bien que nous n'ayons aucun rapport hiérarchique avec la commission, nous avons fait part de nos constatations à son président. Il admet que les observations sont pertinentes et a constaté une ouverture pour ce qui est de porter les questions à l'attention de la commission dans son ensemble. Étant donné que le président est nommé par le ministre, nous avons formulé les recommandations suivantes :

Recommandations

2.64 Nous avons recommandé que le président informe la commission de l'importance de préparer un cadre de référence écrit pour les missions de vérification visant la vérification de la conformité à certains aspects du Règlement 96-82.

2.65 Nous avons aussi recommandé qu'une lettre de mission soit obtenue pour chacune des vérifications en question. La lettre de mission devrait préciser le fait que la commission se fie à la vérification pour s'assurer que tous les fournisseurs sont titulaires d'une immatriculation valide.

Réponse du ministère aux deux recommandations

2.66 Le président a informé la commission et le personnel de la commission des deux recommandations. Les mesures recommandées seront suivies. [Traduction]

Inspections en vertu de l'article 26

2.67 Le paragraphe 26(1) du règlement se lit ainsi :

Afin de vérifier si les dispositions de la Loi et du présent règlement ont été respectées, une personne désignée en tant qu'inspecteur en vertu de la Loi ou un agent désigné en vertu de l'article 25 peut, à tout moment raisonnable et sur présentation d'une preuve d'identification en la forme fournie par le Ministre ou la Commission, selon le cas,

a) entrer sur le terrain ou les lieux et inspecter le terrain, les lieux ou les biens personnels où, ou avec lesquels une personne distribue, fournit, emballe, étiquette, utilise, entrepose, collecte, transporte, recycle, transforme, dispose ou manutentionne de toute autre façon des pneus, et

b) inspecte tout registre dont la conservation ou la tenue est exigée en vertu du présent règlement.

2.68 Le ministère de l'Environnement nous a dit que l'article 26 est volontairement général afin de pouvoir couvrir une vaste gamme de questions liées à la conformité en vertu de la loi et du règlement. La principale activité jusqu'à présent a été la vérification de l'immatriculation en vertu de l'article 16, comme il est traité ci-dessus.

Surveillance du marché secondaire

2.69 L'un des principaux objectifs du programme dans son ensemble est la mise au point de produits recyclés fabriqués à partir des pneus usés. Le barème des droits est conçu de façon à directement appuyer cette activité, puisque le « deuxième » 1,25 \$ est versé au recycleur seulement après la vente des produits recyclés.

2.70 Étant donné cet objectif et l'importance du contrôle financier sur le versement du deuxième 1,25 \$, nous avons élaboré notre quatrième critère en rapport avec cet objectif. Le voici :

Le ministère de l'Environnement devrait veiller à que la Commission d'intendance des pneus usés surveille le marché secondaire du matériau résultant de la gestion des pneus usés afin de s'assurer que les matériaux sont correctement recyclés.

2.71 En ce qui concerne la surveillance du marché secondaire suivant la transformation des pneus, la commission a dit que la TRACC présente une facture mensuelle des équivalents passagers-pneus transformés (c.-à-d. pour le recyclage du caoutchouc). La commission soumet chaque facture mensuelle à des procédures de vérification. De plus, la commission choisit au hasard des factures pour la vente du produit recyclé et confirme par téléphone auprès de l'acheteur l'achat d'un produit donné de la TRACC à un certain prix. Nous avons observé que le dépôt de pneus usés dans la cour d'entreposage de la TRACC n'a pas augmenté au cours d'une période d'une année environ, ce qui confirme que des mesures sont prises en regard des pneus usés recueillis chaque jour.

2.72 À l'heure actuelle, il semble que le ministère de l'Environnement se fie surtout aux rapports verbaux de la commission pour s'assurer que celle-ci surveille le marché secondaire des matériaux recyclés. Encore une fois, comme le président de la commission est un cadre supérieur du ministère de l'Environnement, il semble que ces

rapports officiels constituent un moyen suffisant pour permettre au ministère de s'assurer que la commission surveille le marché secondaire des matériaux. En d'autres termes, le ministère de l'Environnement satisfait au critère.

2.73 Malgré notre conclusion, nous pensons qu'il y a place à l'amélioration sous cet aspect. Nous croyons que la commission pourrait peut-être retenir les services des vérificateurs de ses états financiers pour obtenir une assurance additionnelle de la conversion du caoutchouc en vue d'une utilisation secondaire. Cette assurance pourrait être communiquée au ministère de l'Environnement pour lui confirmer que les objectifs du recyclage sont atteints.

Rapport sur l'efficacité

2.74 L'article 13 de la *Loi sur le vérificateur général* établit les responsabilités de notre bureau en matière de rapport à l'Assemblée législative. Nous sommes tenus notamment de faire rapport sur les situations où « des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable ».

2.75 Inversement, nous sommes également tenus de faire rapport lorsque « des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes ».

2.76 Une telle perspective nous a incités à élaborer le critère suivant :

Le ministère de l'Environnement devrait faire rapport à l'Assemblée législative sur l'efficacité des initiatives de recyclage des pneus. Une méthode possible serait le dépôt du rapport annuel et des états financiers annuels de la Commission d'intendance.

2.77 Nous constatons avec plaisir que l'article 14 du Règlement 96-82 reconnaît l'importance de la reddition de comptes et du rapport sur l'efficacité du programme. L'article exige un rapport annuel public sur divers aspects du rendement. L'article se lit comme suit :

(1) Dans les meilleurs délais suivant la fin de chaque exercice financier de la Commission, et au plus tard dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la fin de chaque exercice, la Commission doit remettre au Ministre une copie de ses états financiers vérifiés pour cet exercice ainsi qu'un rapport annuel comprenant, pour cet exercice

a) le nombre de pneus fournis par tous les titulaires d'une immatriculation de fournisseur,

- b) le montant de droits remis à la Commission, y compris un rapport séparé du montant d'intérêt sur les droits impayés et du montant des pénalités,
- c) le nombre de pneus usés recueillis,
- d) le nombre de pneus usés transformés,
- e) le coût de la collecte et de la transformation,
- f) le résultat de toutes inspections complétées auprès de fournisseurs ou d'autres personnes en vertu du présent règlement,
- g) une description de toutes les activités concernant l'application de la Loi,
- h) une description des autres activités connexes de la Commission,
- i) une description des nouvelles tendances dans le domaine de la gestion des pneus usés, et
- j) tout autre renseignement requis par le Ministre.

(2) Le Ministre doit présenter les états financiers vérifiés et le rapport annuel à la Législature chaque année.

2.78 Le rapport annuel et les états financiers de la commission pour décembre 1997 ont été déposés au bureau du greffier de l'Assemblée législative en juillet 1998, c'est-à-dire avec environ trois mois de retard. Le rapport annuel est assez complet et fournit une somme considérable de renseignements sur la commission et le programme. Le rapport et les états financiers qui l'accompagnent fournissent des informations sur un certain nombre de points décrits au paragraphe 14(1), y compris le montant des droits remis à la commission et le nombre de pneus usés recueillis.

2.79 Dans certains cas cependant, il semble que le rapport ne répond pas aux exigences du paragraphe 14(1). L'information n'est pas disponible ou est difficile à trouver en ce qui concerne les points suivants :

- a) le nombre de pneus fournis par tous les titulaires d'une immatriculation de fournisseur,
- d) le nombre de pneus usés transformés,
- e) le coût de la collecte et de la transformation,

g) *une description de toutes les activités concernant l'application de la loi,*

h) *une description des autres activités connexes de la commission,*

i) *une description des nouvelles tendances dans le domaine de la gestion des pneus usés,*

j) *tout autre renseignement requis par le ministre.*

2.80 En ce qui concerne l'exigence d), le rapport annuel contient un bref énoncé :

la TRACC a connu des retards dans le traitement des pneus. En fait, le déchiquetage et la réduction en poudre des pneus ont atteint des niveaux de production en 1997; toutefois, les tapis de caoutchouc et autres produits semblables ont été produits à titre d'essai seulement vers la fin de l'année.

2.81 À notre avis, il aurait été utile de fournir des statistiques réelles sur les nombres transformés. Un énoncé semblable pourrait être formulé sur des aspects tels que « le coût de la transformation » et une « description de toutes les activités concernant l'application de la loi ».

2.82 À la fin de notre travail sur place (vers la fin du mois de mai 1999), la préparation du rapport annuel de 1998 n'était pas terminée. Nous avons eu des discussions avec le ministère de l'Environnement au sujet de l'article 14 et appris que la commission envisagerait d'inclure dans son prochain rapport annuel un résumé par province des activités de collecte et de recyclage des pneus usés, ce qui pourrait être considéré comme « une description des nouvelles tendances dans le domaine de la gestion des pneus usés ».

2.83 À notre avis, il n'est que partiellement satisfait au critère en raison du non-dépôt du rapport annuel de 1998, du retard dans le dépôt du rapport de 1997 et des éléments du paragraphe 14(1) au sujet desquels il n'a pas encore été fait rapport.

2.84 Les rédacteurs du rapport pourraient envisager, entre autres, d'inclure un tableau ou une liste de vérification qui énumère les exigences de l'article 14 ainsi que des indications sur la mesure dans laquelle le rapport rend compte de chacune.

Recommandation

2.85 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement de s'assurer que le rapport annuel de la commission pour 1998 et les exercices subséquents suivent les dispositions de l'article 14 du règlement.

Réponse du ministère

2.86 *Le ministère a examiné les vues du vérificateur général sur ce qui constitue le respect des obligations au titre des exigences de l'article 14 du règlement, est d'accord avec ces vues et a transmis les recommandations du vérificateur général à la commission. [Traduction]*

Analyse du barème des droits

2.87 Plusieurs articles du règlement traitent du droit et des activités financières de la commission. L'un de nos critères a directement trait au barème des droits. Le voici :

Le ministère de l'Environnement devrait mettre en œuvre une procédure qui vise l'analyse périodique du barème des droits pour s'assurer que ce barème contribue de façon adéquate à l'objectif de gestion des déchets.

2.88 De façon générale, il est encore trop tôt pour évaluer ce critère. La commission n'existe pas depuis assez longtemps pour permettre une évaluation adéquate du barème des droits. Toutefois, nous avons quand même des observations à formuler. En fait, ces observations aideront le lecteur à comprendre pourquoi nous ne sommes pas en mesure de tirer des conclusions sur la question.

2.89 La situation relative à la TVH pour le droit facturé par la TRACC soulève des préoccupations. La commission et ses vérificateurs travaillent activement avec Revenu Canada sur les exigences relatives à la TVH. Les résultats du travail sur la TVH pourraient avoir des répercussions sur le droit actuel.

2.90 Une deuxième question préoccupante est le passif à la hausse dans les états financiers de la commission. Ce passif est constitué des « frais de traitement courus ». Les frais de traitement courus représentent le montant à verser suivant la vente des produits contenant de la matière recyclée. Un programme de recyclage efficace verrait le solde demeurer constant ou, idéalement, baisser. Or, ce passif a grimpé, passant de 246 778 \$ au 31 décembre 1996 à 1 709 299 \$ au 31 décembre 1998.

2.91 L'aspect préoccupant est que la somme de 1 709 299 \$ équivaut à environ 1,4 million d'équivalents passagers-pneus¹ (EPP). Or, même si l'inventaire des EPP au parc d'entreposage de la TRACC n'est pas exact, il n'atteint pas 1,4 million de EPP. On nous a fourni comme estimation au 31 décembre 1998 le chiffre approximatif de 750 000 EPP. Il y a lieu de se demander ce qu'il est advenu des 600 000 à 700 000 EPP ramassés mais non entreposés dans le parc de la TRACC. Nous nous demandons aussi, de ce fait, pourquoi le passif des états financiers continue d'augmenter, alors que le nombre de pneus est demeuré assez constant depuis le milieu de 1998.

1. (1 709 299 \$ ÷ 1,25 \$ par EPP)

2.92 On nous a fourni plusieurs explications possibles de l'écart en question. Ainsi, avec l'approbation du ministère de l'Environnement, la TRACC a déchiqueté environ 175 000 EPP pour servir de filtreur d'eau dans le secteur privé. La TRACC n'a pas été remboursée pour la seconde « moitié » du droit pour ce projet, ce qui, aux fins de calcul, a donné lieu à un écart permanent. Nous n'avons pas vérifié les explications fournies, mais nous avons noté que le recycleur et la commission s'intéressent tous deux à la question.

Recommandation

2.93 Nous avons recommandé que la commission entreprenne une étude visant à analyser les questions entourant le passif à la hausse au titre des frais de traitement courus.

Réponse du ministère

2.94 *Le ministère est au courant de l'écart relevé par le vérificateur général et travaille avec la commission pour éclaircir la question.*
[Traduction] [D'après ce que nous comprenons, la commission a entrepris une étude visant à analyser les questions entourant le passif à la hausse au titre des frais de traitement courus.]

Objectif 3 – Protection du public

2.95 Nous avons commencé le chapitre par un bref renvoi à l'incendie de pneus qui a eu lieu à Hagersville, en Ontario, en 1990. Depuis, un autre incendie de pneus a éclaté à des installations de recyclage dans la province voisine, la Nouvelle-Écosse. Nous avons élaboré notre troisième objectif en tenant compte du risque potentiel constitué par le dépôt de pneus :

Déterminer si le ministère de l'Environnement et tout autre organisme gouvernemental pertinent veillent à la protection du public contre le risque d'un incendie de pneus et à l'établissement de plans de mesure d'urgences convenables en cas de catastrophe.

2.96 En pratique, nous avons limité le sens de l'expression « tout autre organisme gouvernemental pertinent » au Bureau du prévôt des incendies. Le prévôt des incendies est un employé du ministère des Municipalités et de l'Habitation.

2.97 Nous avons élaboré trois critères en rapport avec cet objectif. Le premier concerne directement la façon dont le ministère de l'Environnement et les autres organismes traitent le risque d'un incendie de pneus. Le voici :

Le ministère de l'Environnement et tout autre organisme gouvernemental pertinent devraient s'assurer que la TRACC a établi un plan adéquat de gestion des risques pour faire face à l'éventuelle menace d'un incendie de pneus.

2.98 Notre rapport sur ce critère commence par l'examen de l'agrément industriel initial accordé par le ministère de l'Environnement.

2.99 Le 25 septembre 1996, le ministère de l'Environnement délivre à la TRACC un certificat d'agrément de construction et d'exploitation d'un parc d'entreposage de pneus usés. Le certificat d'agrément renvoie à un document « A ». Le document « A » contient un renvoi à un plan de mesures d'urgence visant l'exploitation d'un parc d'entreposage de pneus et d'une usine de fabrication (le plan). Nous avons reçu une copie du plan, qualifié de « préliminaire ». Tout semble indiquer que le plan est une obligation au titre du certificat d'agrément de construction et d'exploitation.

2.100 Le plan, dressé par la TRACC, décrit les normes que la TRACC a suivi pour aménager des installations d'entreposage de pneus et de fabrication sécuritaires à Minto, au Nouveau-Brunswick.

2.101 Le plan contient les procédures à suivre en cas d'urgence environnementale, surtout un incendie de pneus. Il décrit également les services de soutien que la TRACC a intégré au plan à la suite de consultations et du soutien direct de divers organismes des gouvernements provincial et fédéral.

2.102 Le plan présente les procédures détaillées que se proposerait de suivre la TRACC pour faire face à une urgence environnementale telle qu'un incendie, l'entreposage extérieur de combustible, le confinement sur les lieux de l'eau qui résulterait de la lutte contre un incendie et l'entreposage sur les lieux de produits chimiques ignifuges.

2.103 Dans l'ensemble, le plan semble assez complet. Il prévoit un examen annuel et semble contenir de nombreux repères pour mesurer le rendement. Cependant, il semble que le plan soit resté sous forme préliminaire. En fait, un agrément d'exploitation délivré à la TRACC par le ministère de l'Environnement le 10 octobre 1998 ne fait aucune mention du plan.

2.104 À la suite de notre travail de vérification, nous croyons qu'il n'y a en place aucun plan de mesures d'urgence officiel pour bien protéger le public contre le danger d'un incendie de pneus. Nous avons posé la question à la TRACC, qui nous a renvoyés au ministère de l'Environnement. Nous avons également demandé des renseignements sur ces questions au Bureau du prévôt des incendies, qui lui aussi nous a renvoyés au ministère de l'Environnement.

2.105 En l'absence d'un plan de mesures d'urgence, un certain nombre de questions demeurent sans réponse. Ainsi, des questions fondamentales ayant trait à la participation du service des incendies de Minto seraient les suivantes :

- *Le service des incendies a-t-il un plan de la disposition des tas de pneus dans le parc d'entreposage?*
- *Le service des incendies a-t-il une clé de la porte principale?*
- *Le service des incendies a-t-il été appelé récemment aux installations de la TRACC pour déterminer le délai d'intervention?*
- *Le service des incendies a-t-il participé à un exercice d'incendie aux installations de la TRACC?*
- *Le service des incendies a-t-il accès ailleurs à une quantité suffisante de mousse de classe A pour combattre un incendie de pneus s'il est impossible, en raison de l'incendie, d'avoir accès à la mousse que la TRACC conserve sur les lieux?*
- *Le service des incendies estime-t-il que le public est suffisamment protégé contre le danger d'un incendie de pneus?*

2.106 À notre avis, voilà le genre de questions que doit aborder un plan de mesures d'urgence. Bien que nous ne soyons pas des experts en matière de protection contre les incendies et de questions connexes, l'idée de faire du plan de mesures d'urgence un élément du processus d'agrément est certainement valable. Nous avons discuté de la question assez longuement avec le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies. Étant donné nos préoccupations, nous avons conclu qu'il n'est pas satisfait au critère.

Recommandations

2.107 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement ajoute la préparation d'un plan de mesures d'urgence (semblable au plan préliminaire mentionné ci-dessus) aux exigences à satisfaire pour exploiter un parc d'entreposage de pneus usés.

2.108 Étant donné que le prévôt des incendies possède des compétences spécialisées dans les domaines de la prévention des incendies et de la lutte contre les incendies, nous avons aussi recommandé que le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies collaborent pour évaluer la qualité du plan de mesures d'urgence.

Réponse du ministère

2.109 *Le ministère est d'accord avec le vérificateur général sur l'utilité d'avoir un plan écrit pour faire face aux urgences environnementales potentielles au parc d'entreposage de la TRACC. Étant donné la proximité du bâtiment par rapport au parc d'entreposage et la possibilité qu'un incendie dans l'usine s'étende au parc, le plan devrait aussi traiter de la prévention des incendies et du délai d'intervention pour le*

bâtiment. Le ministère collaborera avec le prévôt des incendies pour définir les caractéristiques pertinentes d'un tel plan et demandera à la TRACC de proposer un plan. Une fois le plan présenté, le ministère l'enverra au prévôt des incendies aux fins d'examen et d'approbation, et le plan fera partie de l'agrément d'exploitation en vertu du Règlement sur la qualité de l'eau. Le ministre exigera que la TRACC révise le plan tous les ans pour le tenir à jour et qu'elle documente la révision du plan.

2.110 En ce qui concerne les questions liées à la prévention des incendies et au délai d'intervention ainsi que les conséquences d'un incendie sur l'environnement, le ministère collaborera avec le prévôt des incendies, la TRACC, l'Organisation des mesures d'urgence et le village de Minto pour que, tous ensemble, nous assurions la sécurité des travailleurs, des résidents de Minto et de l'environnement. L'un des éléments du plan qu'exigera le ministère sera la planification des mesures d'urgence visant les conséquences d'un incendie pour l'environnement, par exemple la gestion de l'écoulement de l'eau et de la mousse utilisées pour éteindre l'incendie et la gestion des produits dérivés de la combustion.

2.111 Comme il est noté dans le rapport de vérification, la planification des mesures d'urgence peut couvrir une vaste gamme d'aspects. Certaines des mesures d'urgence sont mieux traitées ailleurs que dans un plan exigé par le ministère de l'Environnement. Il est préférable de confier des questions telles que l'évacuation ou les chemins d'évacuation à la municipalité. Certains points dans le plan préliminaire des mesures d'urgence traitent du fonctionnement normal du lieu de travail et n'ont pas leur place dans un plan exigé par le ministère, par exemple un approvisionnement en eau potable suffisant pour les travailleurs ou le port de casques de protection et de protecteurs d'oreille. [Traduction]

Inspections de la TRACC - Coordination nécessaire

2.112 Nos deux autres critères ont trait à la planification, à la coordination et au rapport des inspections des installations de la TRACC. Les deux critères sont les suivants :

Le ministère de l'Environnement et tout autre organisme gouvernemental pertinent doivent avoir un plan établi et coordonné pour l'inspection des installations de la TRACC conformément aux agréments industriels et aux lignes directrices du CCME et du Code national de prévention des incendies du Canada.

Les inspections du ministère de l'Environnement et de tout autre organisme gouvernemental pertinent doivent être réalisées selon un calendrier fixe, faire l'objet de rapports appropriés et donner lieu aux mesures correctrices nécessaires.

2.113 Étant donné le lien étroit entre les deux critères, nous les examinons ensemble.

2.114 À notre avis, aucun ministère ou organisme en particulier ne coordonne les diverses inspections. Des inspections ont lieu, mais il n'y a pas aucun plan établi et coordonné. Nous avons aussi conclu que la coordination de la réalisation des inspections et la communication des résultats des inspections ne suivent aucun calendrier fixe.

2.115 Des éléments probants suggèrent que les visites du ministère de l'Environnement et du prévôt des incendies aux installations de la TRACC sont nombreuses. Il semble que chaque ministère ou organisme effectue ces visites en prenant en considération différents points de conformité qui, parfois, se chevauchent. Nous avons également noté des échanges d'information entre le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies.

2.116 La Section des agréments industriels du ministère de l'Environnement surveille les installations de la TRACC. D'après ce que nous comprenons, la section est chargée uniquement de la surveillance des émissions atmosphériques et des eaux de ruissellement, le cas échéant. La Section des agréments industriels assume ses responsabilités en matière de protection de l'environnement en établissant les normes et les conditions d'agrément et des permis qui sont délivrés pour les activités commerciales et industrielles. C'est cette section qui a délivré le certificat d'agrément de construction et d'exploitation mentionné précédemment.

2.117 Il semble que le Bureau du prévôt des incendies a pris les devants pour ce qui est de l'inspection et de la surveillance de la conformité de la TRACC aux lignes directrices du Code national de prévention des incendies. D'après ce que nous comprenons, le prévôt des incendies s'est intéressé aux installations à la suite d'une demande de la TRACC. Par la suite, les visites aux installations de la TRACC ont été nombreuses.

2.118 Le prévôt des incendies a délivré au moins trois documents d'ordonnance à la TRACC. Les documents d'ordonnance soulignent des problèmes de conformité et fixent les dates auxquelles ces problèmes doivent être résolus. Le non-respect des ordonnances durant une période dépassant une année a abouti à une poursuite en justice contre la TRACC le 5 mai 1999. Deux points de non-conformité avaient trait à la hauteur et à la largeur excessives des tas de pneus. En raison de cet excès, le parc d'entreposage de la TRACC avait dépassé sa capacité d'environ 320 000 pneus. La TRACC a jusqu'en janvier 2000 pour se conformer à l'ordonnance du tribunal. On peut dire sans aucun doute que la poursuite en justice du 5 mai 1999 montre très clairement que le prévôt des incendies est tout à fait disposé à prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

2.119 Nous avons entamé la présente section en affirmant que nous avons conclu à l'absence d'un plan d'inspection établi et coordonné. De plus, les inspections et les rapports connexes ne font l'objet d'aucune coordination officielle. Nous ne concluons pas nécessairement que la question de la coordination a mené à des lacunes dans les inspections mêmes. Par contre, nous prétendons que des améliorations peuvent être apportées afin que rien ne soit laissé au hasard.

2.120 L'une des suggestions que nous avons reçues au cours de notre travail est l'élaboration d'un protocole d'entente entre le ministère de l'Environnement et le Bureau du prévôt des incendies. Étant donné que le ministère a créé la commission, c'est peut-être lui qui devrait prendre les devants. Nous sommes d'avis que le ministère de l'Environnement devrait préciser, dans le règlement ou dans un protocole d'entente, à qui incombe la responsabilité des différents genres d'inspections.

Recommandations

2.121 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies élaborent un plan complet qui attribue la responsabilité des inspections des installations de la TRACC en rapport avec les différentes exigences législatives et contractuelles.

2.122 De plus, nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et le prévôt des incendies collaborent en vue de coordonner le calendrier, la communication des résultats et les mesures correctrices ayant trait à toutes les inspections de la TRACC, au besoin.

Réponse du ministère

2.123 *Le ministère collaborera avec le prévôt des incendies pour coordonner les inspections visant à assurer la conformité aux exigences réglementaires liées à la prévention des incendies, au délai d'intervention et au respect de l'environnement. Les exigences contractuelles et autres exigences réglementaires non liées à des questions environnementales ne sont pas du ressort du ministère. Le niveau de risque est directement proportionnel au nombre de pneus entreposés dans le parc; le risque diminuera au fur et à mesure que les tas de pneus diminuent. Lorsque l'entreposage de vastes quantités de pneus entraînera un risque potentiel important pour l'environnement, le ministère de l'Environnement inspectera les installations au moins deux fois par année. Le prévôt des incendies procédera à l'inspection du site en rapport avec les questions de sécurité contre les incendies à la demande du ministère de l'Environnement au moment du renouvellement de l'agrément et en d'autres temps lorsque le nombre de pneus entreposés sera élevé.*

2.124 *Le ministère a appris qu'un examen indépendant de la sécurité contre les incendies est effectué annuellement. Le ministère collaborera avec la TRACC et le prévôt des incendies pour faire en sorte que la*

vérification réponde aux besoins de tous les intervenants et que le rapport soit distribué. [Traduction]

Chapitre 3

Ministère des Finances

Taxe à la consommation

Contenu

Contexte	39
Étendue	40
Résumé des résultats	41
Vérification finale des comptes de la taxe à la consommation	42
Perception des comptes de taxe à la consommation	48
Information sur le rendement	55
Accumulation de comptes à radier	56
Informations en vue de mesures futures	58
Dernières observations générales sur les perceptions	59

Ministère des Finances

Taxe à la consommation

Contexte

3.1 De 1993 à 1997, la taxe provinciale pour les services sociaux et l'éducation (la taxe à la consommation) a contribué pour 680 millions de dollars par année en moyenne aux recettes fiscales de la province. Cette taxe venait au deuxième rang après les impôts sur le revenu administrés par le gouvernement fédéral comme source principale de recettes dont disposait le gouvernement provincial pour financer ses programmes. Le 1^{er} avril 1997, la taxe de vente harmonisée, administrée par le gouvernement fédéral, a remplacé la taxe à la consommation.

3.2 La majorité des recettes provenant de la taxe à la consommation représentait les taxes perçues par les vendeurs du Nouveau-Brunswick et déclarées et remises au gouvernement provincial. Traditionnellement, un faible pourcentage de vendeurs ne déclaraient pas ou ne remettaient pas les sommes qu'ils devaient au gouvernement provincial. Un pourcentage plus important de vendeurs ne remettaient pas toujours le plein montant de la taxe due en raison d'erreurs, d'interprétations fautives et d'omissions. Pour recouvrer les taxes dues par ces deux groupes, le gouvernement provincial maintenait depuis longtemps une fonction de vérification fiscale. L'arrivée de la TVH n'a pas immédiatement mis fin à la nécessité d'effectuer des vérifications. Le gouvernement provincial doit continuer à maintenir un mécanisme de soutien efficace et efficient afin d'établir la cotisation et de percevoir la taxe de vente jusqu'à ce que la presque totalité des recettes dues au gouvernement provincial pour les opérations fiscales effectuées avant le 1^{er} avril 1997 soient établies et perçues. Cette fonction non seulement fournit des fonds pour les programmes du gouvernement, mais elle empêche les vendeurs qui ne versent pas les taxes de profiter d'un avantage injuste par rapport aux vendeurs qui remettent les sommes qu'ils doivent.

3.3 Étant donné le remplacement de la taxe à la consommation, nous avons voulu nous assurer que les activités d'établissement de la cotisation et de perception de la taxe n'avaient pas été réduites avant que la question des taxes dont la cotisation n'est pas établie et des taxes non perçues soit correctement réglée. Un certain nombre d'observations formulées dans des rapports antérieurs du vérificateur général ont amplifié nos préoccupations.

3.4 En 1992, nous avons mené une vérification d'optimisation des ressources à la Division de l'administration de l'impôt. Dans le rapport du vérificateur général, nous déclarions avoir des réserves à propos du nombre de vérifications de conformité relatives à la taxe de vente. À cette époque, dix postes de vérificateur étaient vacants, soit un quart des postes de vérificateur de la division. Pour chaque dollar dépensé pour des activités de vérification, des recettes de 6,42 \$ en taxe de vente étaient trouvées. Nous nous sommes demandé si les ressources affectées à cette activité étaient suffisantes.

3.5 À la suite de l'examen de 1992, nous avons aussi formulé des observations sur les activités de perception. Nous avons recommandé que la division réévalue ses méthodes d'application des lois fiscales, y compris le recours aux intérêts, aux pénalités, aux vérifications et à d'autres méthodes pour encourager le respect volontaire des lois fiscales.

3.6 Deux observations principales avaient découlé de la vérification de 1992 : « Dans certains cas, les efforts visant à réduire les coûts de la division peuvent se faire aux dépens des recettes », et « la division a besoin d'établir des modalités pour mesurer son efficacité et en faire rapport ».

3.7 Dans notre rapport de 1997, nous exprimions nos préoccupations au sujet de l'augmentation du solde des comptes débiteurs. Entre avril 1995 et novembre 1996, la valeur pécuniaire des comptes débiteurs a augmenté de près de 50 %. Dans nos rapports de 1997 et de 1998, nous notions aussi que le ministère n'avait pas de méthode efficace pour déterminer le montant irrécouvrable au titre des comptes débiteurs.

3.8 Les facteurs décrits ci-dessus et le risque que ces aspects soient négligés en raison du remplacement de la taxe de vente provinciale nous ont incités à examiner la vérification et la perception de la taxe à la consommation.

3.9 De plus, nous avons voulu examiner les procédures de perception dans une perspective qui nous permette de formuler des observations et des recommandations qui pourraient aussi s'appliquer aux efforts de perception dans d'autres secteurs, pas seulement au recouvrement de la taxe de vente impayée.

Étendue

3.10 Notre objectif de vérification était d'examiner l'économie et l'efficacité des efforts intensifiés visant à déterminer la cotisation de la taxe de vente provinciale non établie et à percevoir la taxe de vente impayée. Nous avons aussi voulu savoir si le ministère a établi et communiqué des mesures du rendement satisfaisantes pour ces questions.

3.11 Pour atteindre un tel objectif, nous avons élaboré quatre critères concernant la vérification de la taxe de vente et six critères concernant la perception de la taxe de vente afin de nous aider à définir notre travail. Nous avons passé ces critères en revue avec nos personnes-ressources dans les ministères et obtenu en grande partie leur accord avant d'entreprendre notre travail sur place.

3.12 Nous avons appliqué un certain nombre de procédés de vérification pour évaluer la conformité aux critères définis. Les procédés de vérification ont consisté notamment dans des entrevues détaillées avec des membres du personnel du ministère, l'examen des directives et des procédures, l'examen d'activités semblables dans d'autres provinces, l'examen des présentations au Conseil de gestion, l'examen des comptes publics et du rapport annuel du ministère, et un examen détaillé des procédures de perception suivies pour un échantillon de 30 comptes débiteurs de taxe de vente. Les constatations, les recommandations et les conclusions de notre travail de vérification sont organisées par critère dans les paragraphes qui suivent.

Résumé des résultats

3.13 Le ministère a établi un plan raisonnable pour vérifier tous les comptes importants de taxe de vente provinciale dans un délai raisonnable suivant l'abolition de la taxe à la consommation.

3.14 Le ministère a surveillé ses progrès relativement à la réalisation de la vérification des comptes de taxe de vente.

3.15 De l'information pertinente sur le rendement à l'intention des vérificateurs et de l'effort de vérification en général a été établie et suivie. Cette information n'a cependant pas été communiquée publiquement.

3.16 Le budget principal et les comptes publics devraient présenter séparément les recettes provenant des vérifications de la taxe à la consommation. À la place, ces sommes sont regroupées avec les recettes de la TVH, qui est administrée par le gouvernement fédéral.

3.17 On a surveillé le rapport entre les recettes découlant de la vérification et l'effort de vérification, et l'objectif de 4 \$ en recettes pour chaque 1 \$ en coût a été largement dépassé. En mars 1999, le rendement réel se chiffrait à 7,64 \$ pour chaque dollar dépensé. Le ministère devrait déterminer quel est le rapport optimal entre le coût et le recouvrement et poursuivre son effort de vérification jusqu'à l'atteinte de ce rapport.

3.18 Tout au long du cycle de perception, la responsabilité de la perception de chaque compte de taxe de vente n'était pas clairement attribuée.

3.19 La surveillance des agents de perception n'était pas suffisante pour permettre de déterminer si les procédures de perception étaient appliquées de façon équitable et uniforme.

3.20 L'information sur les comptes dont les agents de perception ont besoin pour déterminer les priorités et d'autres détails importants est fragmentée ou non connue.

3.21 Des mesures du rendement pertinentes pour chaque agent de perception ou le programme de perception dans son ensemble ne sont pas établies ni communiquées. Les objectifs du programme de perception ne sont pas fixés.

3.22 Nous avons examiné 30 comptes et observé des lacunes dans l'effort de perception. Le moment de l'application des procédures de perception pourrait être amélioré.

3.23 Les radiations et les comptes irrécouvrables devraient être inscrits plus rapidement pour améliorer la comptabilité et les rapports financiers.

3.24 Des informations importantes sur les créances irrécouvrables découlant du non-versement de la taxe de vente ne sont pas fournies aux autres ministères pour influencer les paiements futurs ou autres transactions avec le gouvernement provincial.

Vérification finale des comptes de la taxe à la consommation

3.25 Au cours des quatre exercices ayant précédé le 31 mars 1997, les vérifications de la taxe de vente permettaient de mettre au jour environ 14 millions de dollars par année en recettes fiscales non déclarées. Les vérifications grâce auxquelles les sommes étaient identifiées visaient surtout la taxe de vente impayée au cours des cinq exercices précédents ou plus. Une telle situation montrait qu'il restait encore des sommes considérables à établir après le remplacement de la taxe le 1^{er} avril 1997. Nos critères portent sur la planification, l'exécution et le rapport de l'effort de vérification spécial de la taxe à la consommation.

Planification efficace de l'effort de vérification spécial

3.26 Comme pour tout effort de vérification, une planification adéquate est essentielle pour que l'effort porte fruit. Dans les circonstances à l'étude, la nécessité de planifier était peut-être encore plus importante. En effet, l'effort de vérification devait être exécuté dans des délais serrés en raison du remplacement de la taxe à la consommation par la TVH. Notre premier critère porte sur la planification sous l'angle suivant :

Un plan raisonnable doit être établi pour vérifier tous les comptes de taxe de vente provinciale importants dans un délai raisonnable suivant l'abolition de la taxe à la consommation.

3.27 Une planification initiale adéquate sert à établir les objectifs du programme et les ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs. Cette planification doit se fonder sur les principes d'achèvement et de rapidité de la recherche de cotisations de taxe non établies.

3.28 Le ministère a priorisé sa liste de quelque 20 000 comptes pour aboutir à une liste de 7 000 comptes présentant un risque allant de modéré à élevé sur la base des critères suivants : rendements moyens, montant de la cotisation établie lors de la dernière vérification et temps écoulé depuis la dernière vérification. Le ministère a ensuite appliqué un facteur moyen d'heures par vérification pour déterminer le nombre d'heures nécessaires pour vérifier ces comptes. Pour améliorer la possibilité de perception, éviter de réaliser les vérifications en même temps que les vérificateurs de la TVH et minimiser les inconvénients pour les vendeurs, le ministère a déterminé qu'une période de deux ans constituait un délai raisonnable pour son effort de vérification visant la clôture des comptes de taxe à la consommation. À partir de ces facteurs, le ministère a déterminé qu'il avait besoin d'ajouter 44 personnes à ses effectifs pour une période de deux ans. Le ministère a alors demandé au Conseil de gestion d'approuver le financement additionnel.

3.29 Le 31 mars 1997, le Conseil de gestion a approuvé le recrutement de 44 personnes pour les exercices 1998 et 1999. Le personnel additionnel a été recruté, et l'effort de vérification accéléré a commencé en juin 1997.

3.30 À notre avis, le ministère a satisfait à notre critère axé sur la planification. Il a établi un plan raisonnable pour vérifier tous les comptes de taxe de vente provinciale importants dans un délai raisonnable suivant l'abolition de la taxe à la consommation.

Surveillance de la mise en œuvre par le ministère

3.31 Pour que le ministère puisse rendre des comptes sur le coût de l'effort de vérification, il doit surveiller les progrès et les comparer à un objectif réaliste. Nous avons le plaisir de signaler que le ministère a satisfait à notre deuxième critère, qui est le suivant :

Le ministère devrait surveiller ses progrès en rapport avec la mise en œuvre du plan et prendre les mesures correctrices qui s'imposent, le cas échéant.

3.32 L'objectif établi pour le programme de deux ans était la vérification de 7 000 comptes à risque élevé. Le ministère suit les progrès mensuels des vérifications et signale que, à la fin mars 1999, les vérificateurs avaient vérifié 7 240 comptes.

3.33 Les vérificateurs ont atteint ou dépassé leur objectif tout au long de la vérification; par conséquent, aucune mesure correctrice n'a dû être prise.

Rapport sur le rendement

3.34 Notre loi nous prescrit d'indiquer si le gouvernement fait rapport sur l'efficacité des programmes. C'est ainsi que nous avons élaboré le critère suivant :

De l'information pertinente sur le rendement à l'intention des vérificateurs et de l'effort de vérification dans son ensemble doit être établie, surveillée et communiquée en temps opportun.

3.35 De façon générale, nous avons déterminé que le ministère a établi et surveillé l'information sur le rendement à l'intention des vérificateurs et de l'effort de vérification dans son ensemble. Le ministère surveille des mesures du rendement telles que les recettes découlant de la vérification et le rapport entre le temps consacré à la vérification et le temps consacré aux tâches administratives, qui servent à évaluer le rendement des vérificateurs, des régions et de l'effort de vérification dans son ensemble. L'une des mesures clés de la présentation au Conseil de gestion était que les recettes accrues allaient compenser le coût additionnel de l'effort de vérification. En mars 1999, le coût de la vérification ordinaire et de la vérification accélérée pour les deux derniers exercices s'élevait à 5,5 millions de dollars. Durant cette période, la vérification a produit des recettes de 41,8 millions de dollars.

3.36 À notre avis cependant, le ministère n'a que partiellement satisfait au critère, car il n'a pas fait publiquement rapport de son effort de vérification. Ainsi, la taxe à la consommation n'est pas présentée séparément dans le *Budget principal* ni dans les *Comptes publics* depuis 1996-1997. La taxe à la consommation, qui s'est chiffrée à quelque 30 millions de dollars en 1997-1998, est regroupée avec la TVH dans les comptes publics. Le même regroupement a eu lieu dans le budget principal de la province pour 1997-1998 et pour 1998-1999. La TVH est établie et appliquée par le gouvernement fédéral, qui remet au gouvernement provincial sa part calculée selon une formule de partage des recettes. Voilà qui diffère passablement de la taxe à la consommation, qui est établie, appliquée et perçue directement par le gouvernement provincial. Ce regroupement embrouille la comptabilité des deux taxes.

3.37 Le rapport annuel du ministère fournit le nombre de vérifications réalisées et les recettes produites. Cependant, il ne compare pas les résultats obtenus avec les niveaux de rendement prévus. De plus, les mesures telles que le coût par dollar de cotisation ne sont pas communiquées. Selon le ministère lui-même, l'effort de vérification était une entreprise ambitieuse. Le ministère a atteint l'objectif fixé au départ quant au volume. Nous sommes d'avis qu'il devrait faire rapport de ce rendement de façon plus complète.

Recommandations

3.38 Nous avons recommandé que le ministère améliore la présentation des recettes selon la source dans les comptes publics et dans le budget principal.

3.39 Nous avons aussi recommandé que le ministère présente des informations plus détaillées dans son rapport annuel en comparant le budget aux recettes réelles et aux comptes vérifiés. De plus, le ministère devrait fournir le ratio de rentabilité du programme de vérification de la taxe à la consommation.

Réponse du ministère

3.40 Votre première recommandation a trait au regroupement par le ministère des recettes de TVP et de TVH communiquées dans le budget principal et dans les comptes publics depuis 1997-1998. En ce qui concerne les recettes de TVP découlant des vérifications, le ministère a l'habitude de voir la réalisation des vérifications de la taxe de vente surtout comme un moyen de mesurer et d'améliorer la conformité des contribuables et des percepteurs à leurs obligations plutôt que comme un moyen de produire des recettes. Le ministère n'a donc pas jugé qu'il était pertinent de prévoir au budget les recettes de la taxe de vente découlant des vérifications. C'est la raison pour laquelle ces recettes ne figuraient pas dans les projections de recettes de la TVP du budget principal. Toutefois, depuis l'instauration de la TVH, cette pratique a changé; en effet, les recettes attendues sont maintenant prévues au budget, puisque l'unique but des vérifications est de maximiser le recouvrement des recettes. De plus, on n'a pas cru nécessaire de séparer les recettes relativement peu élevées de la TPS des recettes de la TVH, qui représentent la majeure partie des sommes. Enfin, une fraction importante des recettes de 30 millions de dollars dont vous faites mention dans votre rapport vient en fait de la nouvelle taxe sur les transferts privés de véhicules à moteur, imposée par la Loi sur la taxe de vente harmonisée.

3.41 La seconde recommandation suggère la présentation, dans le rapport annuel du ministère, d'informations plus détaillées sur la comparaison du budget aux résultats réels de l'initiative de vérification. Comme le rapport annuel de 1998-1999 est déjà préparé, nous envisagerons d'y ajouter un addenda pour fournir l'information ou, à tout le moins, d'inclure un rapport final complet de l'effort de vérification mené sur une période de deux ans dans le rapport annuel du ministère de 1999-2000. [Traduction]

Le programme aurait-il dû être prolongé?

3.42 Notre prochain critère est un critère de réflexion. Il se lit comme suit :

La relation entre les recettes découlant des vérifications et le coût de l'effort de vérification devrait être surveillée et optimisée.

3.43 Nous nous attendions à ce que le ministère se penche de façon systématique sur le rapport entre les recettes découlant des vérifications et le coût de l'effort de vérification et qu'il continue à s'assurer de l'optimisation de ce rapport. Nous sommes d'avis qu'un tel exercice est encore plus important maintenant que le programme achève. Même si les vérifications se sont déroulées tel que prévu et que l'objectif sur le plan du volume a été atteint, il reste que la mesure de l'efficacité continue de l'effort pourrait indiquer qu'un changement ou une hausse de la quantité ou du genre de ressources est nécessaire pour optimiser l'équité fiscale et les recettes fiscales produites.

3.44 Le rapport entre les cotisations nettes et les dépenses a fait l'objet d'une surveillance mensuelle durant les exercices 1998 et 1999. L'objectif non officiel du ministère était d'atteindre 4 \$ en recettes pour 1 \$ en dépenses. L'établissement de l'objectif n'a suivi aucune norme en vigueur dans le secteur ni tenu compte des coûts additionnels de perception. En conséquence, nous n'avons pas pu établir si un rapport de 4 à 1 est un effort de vérification optimal.

3.45 Le rapport réel du programme de vérification spécial a systématiquement été de plus de 7 \$ en recettes pour chaque 1 \$ en dépenses. Fin mars 1999, l'effort de vérification permettait de recouvrer une moyenne de 7,64 \$ pour chaque dollar dépensé. Sur la base de ce simple rapport, on peut dire que l'addition d'un vérificateur au coût d'environ 50 000 \$ permettrait d'accroître les recettes provinciales d'environ 380 000 \$.

3.46 Le ministère maintient que le rendement des vérifications connaîtrait une baisse appréciable, maintenant que les comptes à risque élevé ont été vérifiés. Par contre, le ministère a décidé de prolonger son effort de vérification de trois mois, jusqu'en juin 1999, pour terminer les vérifications alors en cours.

3.47 Au cours de nos discussions avec le ministère, nous avons fait part de la préoccupation suivante : comme le taux de recouvrement est demeuré de 7 \$ pour 1 \$ jusqu'à la fin, les ressources consacrées à l'effort de vérification durant les derniers mois n'ont peut-être pas été suffisantes. Nous nous serions attendus à voir une baisse du rapport de 7 \$ pour 1 \$ au fur et à mesure que le programme tirait à sa fin, ce qui aurait indiqué que l'effort de vérification approchait de son point optimal. Mettre fin au programme alors que les résultats produisent encore un taux de recouvrement de 7 \$ pour 1 \$ peut sembler injuste pour les contribuables déjà vérifiés et entraîner des pertes de recettes.

3.48 Étant donné que le rendement sur les comptes à risque élevé s'est avéré considérablement plus élevé que prévu, il est raisonnable de supposer que les comptes moins prioritaires auraient aussi eu des rendements plus élevés que prévu. À notre avis, il serait indiqué de

mettre la théorie du ministère à l'essai pour voir si, effectivement, le rendement baisserait rapidement pour les comptes moins élevés.

3.49 Nous avons conclu que le ministère a partiellement satisfait au critère. Il est certain que le rapport entre le coût et les avantages pécuniaires du programme était surveillé. Cependant, nous ne pouvons pas conclure que les recettes et l'effort de vérification ont été « optimisés ». Comme le rendement a dépassé 7 \$ pour chaque 1 \$ dépensé, nous sommes d'avis que l'effort de vérification devrait se poursuivre jusqu'à ce que le taux de rendement tombe à un niveau prédéterminé.

Recommandation

3.50 Nous avons recommandé que le ministère détermine quel devrait être le taux de rendement minimum par dollar dépensé pour la vérification et qu'il poursuive l'effort de vérification spécial jusqu'à l'atteinte de ce taux de rendement.

Réponse du ministère

3.51 *Durant l'étape de la planification de l'initiative de vérification accélérée, des critères de sélection des comptes ont été élaborés afin de déterminer les comptes pour lesquels une vérification de fermeture était jugée nécessaire. Ces critères tenaient compte de facteurs tels que les suivants :*

- a) le montant moyen de taxe versée mensuellement par l'entreprise, combiné au délai écoulé depuis la dernière vérification;*
- b) les entreprises inscrites depuis cinq ans ou plus qui n'avaient jamais fait l'objet d'une vérification;*
- c) le montant des cotisations antérieures établies par voie de vérification, combiné au délai écoulé depuis la dernière vérification;*
- d) les entreprises inscrites qui ne versaient pas de taxe.*

3.52 *Sur la base de ces critères, environ 7 000 comptes ont été retenus pour une vérification finale. Les comptes non retenus consistaient surtout dans des comptes qui avaient déjà été vérifiés par le passé et dont les résultats de la vérification ne justifiaient pas une nouvelle vérification. De plus, les comptes considérés comme ayant un risque très faible, soit en raison de leur taille ou du faible pourcentage taxable de leurs ventes, n'ont pas été retenus. Le ministère estime que les critères de sélection ont bien tenu compte de toute question d'équité parmi les entreprises du même genre quant à celles retenues pour une vérification finale et celles qui ne l'ont pas été.*

3.53 *Le ministère a aussi jugé très important d'achever le processus de vérification des comptes de taxe de vente dans un délai de deux ans afin de minimiser les répercussions sur les entreprises, occupées à se convertir au régime de la TVH. Les objectifs de vérification et les*

ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs ont été déterminés pour une initiative de deux ans. Ces objectifs sont maintenant atteints. La poursuite de l'effort de vérification pour viser les comptes à faible risque pourrait peut-être permettre d'atteindre un taux de rendement prédéterminé. Cependant, nous croyons que les avantages économiques qui découleraient de la poursuite de l'effort seraient négligeables, car, à notre avis, les recettes recouvrées ne seraient pas importantes. De plus, nous estimons qu'une telle vérification dérangerait indûment les entreprises. Pour toutes ces raisons, le ministère est persuadé qu'il était pertinent de mettre fin à l'initiative de vérification le 30 juin 1999.
[Traduction]

Perception des comptes de taxe à la consommation

3.54 Le programme de perception de la taxe de vente aussi constituait un effort important. La taxe de vente à verser au 1^{er} avril 1997 se chiffrait au total à environ 84 millions de dollars. De ce montant, 49,5 millions de dollars en taxes exigibles ont été versés en avril 1997, laissant 34,5 millions de dollars à recouvrer dans de vieux comptes au début de l'effort de vérification spécial. Les percepteurs fiscaux sont aussi chargés de la perception des sommes à recevoir à la suite de l'effort de vérification. Les frais d'intérêt pour financer ces sommes à recevoir non perçues représentent un coût important pour le gouvernement provincial. Par ailleurs, plus le compte demeure impayé pendant longtemps, moins il est probable qu'il soit recouvré en entier.

3.55 La principale source de nos constatations de vérification est un échantillon de 30 comptes dont les arriérés dépassaient 10 000 \$ depuis plus d'un an. L'échantillon visait donc des comptes incertains et non pas la majorité des comptes dont les sommes dues sont soit très peu élevées, soit perçues sans incident. Dans une certaine mesure, nous savons que, en concentrant nos efforts sur les vieux comptes, nous ne tenons pas compte des réussites du programme de perception. Par définition, les « réussites » sont les sommes dues au titre des comptes qui ont été perçues en totalité et qui ne sont donc plus en souffrance.

La responsabilité n'est pas toujours clairement attribuée.

3.56 Notre premier critère concernant la perception concerne la responsabilité initiale de l'application du processus de perception. La direction doit clairement assigner chaque compte afin que quelqu'un puisse être tenu responsable des mesures de perception prises ou non prises. En d'autres termes :

La responsabilité de la perception de chaque compte doit être clairement attribuée tout au long du cycle de perception.

Observations sur la période à l'étude

3.57 Dans le passé, la personne qui avait le dossier était responsable de sa perception. Dans certains cas, le « bureau central » envoyait les détails d'un compte de taxe en souffrance à un bureau de perception régional. Parfois, les régions envoyaient des dossiers au bureau central afin que des poursuites judiciaires soient entreprises. Certains dossiers

ont été perdus. Comme les dossiers n'étaient pas consignés au bureau central, la responsabilité des dossiers n'était pas clairement attribuée.

3.58 Par ailleurs, les activités de perception ont souffert du roulement de personnel, de changements à la direction et d'un congé de maladie prolongé durant la période à l'étude. Le problème s'est amplifié lorsqu'une partie du système informatique traitant les taxes sur les achats a été « débranché », ce qui a fait que, durant une période de 20 mois commençant à l'hiver 1995, aucun relevé mensuel n'a été envoyé aux comptes en souffrance. De plus, les agents de perception n'étaient pas avertis que les comptes en question étaient en souffrance. En conséquence, dans de nombreux cas, aucune activité de perception n'a eu lieu.

3.59 Ce sont les explications que nous avons reçues au cours de discussions sur notre échantillon aléatoire de 30 comptes en souffrance. Parmi les 30 comptes que nous avons examinés, 22 présentaient des « interruptions de perception ». En d'autres termes, on aurait dû appliquer des mesures plus rapides ou plus décisives à ces comptes.

3.60 Dans la plupart des 22 comptes comportant des « interruptions de perception », aucune activité de perception n'avait eu lieu depuis un an. Pour plusieurs des comptes, aucune activité de perception n'avait eu lieu depuis deux ans ou plus. Par exemple, un compte n'avait fait l'objet d'aucune activité de perception de juin 1996 à février 1999. Un autre n'avait pas été touché depuis novembre 1994. Un troisième ne montrait aucune activité de perception depuis mai 1996. De toute évidence, l'un des facteurs ayant contribué aux « interruptions de perception » a été le manque de clarté dans l'attribution de la responsabilité de perception de chaque compte de taxe de vente tout au long du cycle de perception. Le ministère n'a pas satisfait à ce premier critère.

Recommandation

3.61 Nous avons recommandé que le ministère tienne une liste mensuelle des responsables des activités de perception pour chaque compte débiteur.

Améliorations récentes

3.62 Le mécanisme d'attribution des comptes en vue de leur perception semble s'améliorer. Notamment, on a établi un centre d'appels où les comptes en souffrance sont d'abord envoyés aux fins de perception. Le personnel du centre d'appels téléphone aux titulaires des comptes en souffrance dans les 30 jours suivant leur date d'échéance. Les employés tentent alors de récupérer le plein montant impayé ou d'obtenir un accord pour payer le plein montant en souffrance dans un délai d'un an. Si le centre d'appels ne réussit pas, le compte est envoyé à l'agent de perception.

3.63 Du côté des systèmes d'information, on nous a informés que, depuis mars 1999, chaque agent de perception reçoit une liste qui est

**La neutralité des
procédures de perception
n'est pas surveillée.**

produite pour clairement indiquer les comptes sur lesquels il doit travailler. C'est une amélioration par rapport à l'ancienne façon de procéder.

3.64 Le régime fiscal dépend de l'observation de la législation par les contribuables. Si ceux-ci estiment que la loi n'est pas appliquée et exécutée de façon équitable, ils sont moins susceptibles de collaborer ou de s'y conformer volontairement. On peut donc comprendre l'importance d'un critère qui se lit comme suit :

Les agents de perception doivent appliquer les procédures de perception du ministère en toute impartialité, et cette neutralité dans l'application doit être constamment surveillée.

3.65 Le critère traite de l'impartialité et de l'équité du processus de perception fiscale. Si le régime de perception est perçu comme étant partial ou accordant des conditions de faveur à certains comptes, le nombre de titulaires de comptes qui refusent de payer augmente.

3.66 Dans la plupart des comptes examinés, le ministère a utilisé les outils de perception précisés dans la politique sur la perception. C'est plutôt le moment où les outils étaient utilisés qui pouvait varier. Dans la plupart des cas, il semble que l'activité de perception aurait dû avoir lieu plus tôt. Par exemple, la saisie des biens était rarement utile, car, lorsque la saisie avait finalement lieu, il ne restait souvent pas de biens à saisir.

3.67 De plus, aucun élément probant n'a montré qu'un examen a eu lieu de l'utilisation des outils de perception par les agents de perception. En l'absence d'une telle surveillance, le ministère ne peut déterminer si les outils de perception sont employés de façon uniforme et impartiale. Le ministère n'a pas en place un mécanisme visant à surveiller les efforts de perception de ses agents. Bref, il n'a pas été satisfait au critère.

3.68 Le ministère admet que les comptes qui sont susceptibles d'être payés reçoivent plus d'attention. Le ministère a signalé qu'il cherche le juste milieu entre la perception des comptes et la prévention des faillites. Il tient à garder l'entreprise en affaire pour maximiser ses chances de recouvrer les sommes dues. Le ministère nous a dit comprendre comment cette approche peut être interprétée comme étant partielle.

3.69 Nous ne pouvons déterminer si les procédures de perception sont appliquées de façon impartiale, puisque l'application des procédures prescrites est à la discrétion de l'agent de perception. La politique sur la perception n'établit pas de dates limites précises pour l'application de chaque procédure.

3.70 De même, la pénalité et le paiement d'intérêts sont laissés à la discrétion des agents. Le paragraphe 38.1 de la *Loi sur l'administration du revenu* précise que :

Le Commissaire peut, avec l'approbation du Ministre et conformément aux règlements, renoncer à exiger le paiement total ou partiel des intérêts en vertu de la présente loi ou d'une pénalité en vertu de l'article 32.

3.71 Établir si des taxes sont effectivement exigibles est aussi un exercice subjectif. Le paragraphe 4(2) de la *Loi sur l'administration du revenu* déclare que :

Le Commissaire peut, lorsqu'il y a lieu et aux intervalles qu'il juge raisonnables, établir une cotisation ou une nouvelle cotisation de la taxe payable par un contribuable en vertu d'une loi fiscale, et il peut modifier ou annuler une cotisation ou une nouvelle cotisation, et le contribuable devient alors assujéti à la taxe ainsi fixée aux fins de l'application des articles 12 et 22.

3.72 Puisque le régime de perception est passablement discrétionnaire, nous ne pouvons dire si les procédures de perception employées dans aucun des 30 comptes enfreignent la politique ou la loi. Nous avons toutefois trouvé des cas où les procédures de perception étaient appliquées avec plus d'indulgence dans certains comptes que dans d'autres. Dans la section précédente, nous avons mentionné les « interruptions de perception » dans 22 des 30 comptes de notre échantillon. Les titulaires des autres comptes ayant fait l'objet de mesures de perception pourraient certainement remettre en question l'équité du système.

3.73 Les arrangements de paiement et la renonciation aux intérêts et aux pénalités peuvent potentiellement provoquer des inégalités dans le régime fiscal. Ces mesures peuvent être perçues comme un traitement de faveur envers des gens qui n'ont pas versé les taxes dues à la date exigible.

3.74 En permettant les arrangements de paiement et la renonciation aux intérêts et aux pénalités, le ministère semble avoir comme objectif de percevoir le montant maximum au titre de ces comptes en souffrance. Notre échantillon de 30 comptes comprenait 9 comptes pour lesquels de tels arrangements avaient été pris. Pendant la durée de ces arrangements, des taxes additionnelles de consommateurs ont souvent été perçues mais non versées au titre de ces neuf comptes. Un certain nombre des titulaires de ces neuf comptes ont par la suite fait faillite, ce qui augmente le montant des taxes irrécouvrables.

3.75 Dans l'un des comptes de notre échantillon, un vendeur a pu continuer à percevoir des sommes dues au gouvernement provincial tout en refusant de se conformer à des arrangements de paiement conclu pour des dettes antérieures. La province a laissé une dette qui se chiffrait à 12 000 \$ en septembre 1994 atteindre 150 000 \$ en avril 1997. Comme la taxe due pour la période allant de janvier à mars 1997 n'a jamais fait l'objet d'une vérification, le véritable montant de la dette pourrait dépasser les 150 000 \$. On peut avancer que la perception totale de ce montant, y compris les pénalités et les intérêts, est nécessaire pour rétablir l'équité dans le traitement des concurrents qui ont versé leurs taxes.

3.76 Il a été offert au ministère de régler le compte pour 30 000 \$. Le ministère a fait une contre-offre en février 1999 pour 70 000 \$. La contre-offre du ministère couvrirait le montant de la taxe proprement dite, qui est d'environ 47 000 \$. Une fraction importante des intérêts et des pénalités serait mise de côté.

3.77 Un autre compte de l'échantillon avait un solde débiteur de 21 000 \$. Le ministère a consenti à accepter cinq paiements annuels de 3 000 \$. Dans un autre compte, l'entente de paiement conclue prévoit la renonciation à 50 % des intérêts, pourvu que des paiements mensuels soient versés.

3.78 Le raisonnement du ministère est d'accorder des arrangements particuliers en fonction de la situation financière du contribuable. Chaque cas est étudié séparément, et des jugements subjectifs sont posés sur les mesures à prendre. À notre avis, toutefois, des inégalités peuvent résulter de telles décisions.

3.79 Le fait que l'on permette à des entreprises de continuer à fonctionner même si elles n'ont pas versé les taxes qu'elles doivent crée un désavantage concurrentiel pour les autres entreprises dans le même marché qui perçoivent et qui versent leurs taxes à temps. Le nombre de ventes possibles dans un marché donné n'est pas infini, et les ventes qui sont faites par des entreprises qui perçoivent mais qui ne versent pas la taxe de vente représentent une concurrence déloyale pour les entreprises qui perçoivent et qui versent la taxe de vente, conformément aux règlements.

Recommandation

3.80 Nous avons recommandé que les procédures de perception soient clairement prescrites et consignées. Les écarts aux procédures devraient être expliqués et immédiatement portés à l'attention de la direction. Les circonstances qui peuvent mener à la conclusion d'arrangements de paiement et à la renonciation aux pénalités et aux intérêts devraient être clairement définies.

Réponse du ministère

3.81 *La Division du revenu du ministère a élaboré et mis en œuvre il y a plusieurs années un manuel des procédures de perception. Le manuel fournit des directives de base sur les procédures de perception habituelles à suivre pour la majorité des comptes à percevoir. Cependant, il existe des comptes pour lesquels il est difficile d'appliquer des règles inflexibles. Dans certains cas, l'application des procédures de perception habituelles pourrait entraîner une faillite, et le gouvernement provincial perd alors la totalité de la somme due, puisque les comptes de taxes à la consommation ne sont pas garantis. Dans de telles situations, le ministère préfère suivre une approche mieux équilibrée pour tenter de maximiser les sommes qu'il perçoit tout en aidant les entreprises à demeurer viables. Le ministère a l'intention d'élaborer des directives plus précises concernant l'accord d'arrangements de paiement et les recommandations visant la réduction des pénalités et des intérêts.*
[Traduction]

Les agents de perception ont besoin d'information de meilleure qualité.

3.82 Plus le percepteur peut déterminer avec facilité et exactitude les priorités, les facteurs de risque, les mesures de perception prises jusque là et les mesures à prendre, plus l'effort de perception est efficace. Par conséquent, nous avons élaboré le critère suivant :

Les agents de perception devraient avoir un accès facile aux priorités, à l'historique des activités de perception et à d'autres information importantes sur les comptes afin de les aider à travailler de façon efficace.

3.83 Comme nous le mentionnons précédemment, il s'est écoulé 18 mois seulement depuis que les agents de perception ont commencé à utiliser une liste chronologique des comptes en souffrance. Apparemment, cette liste a mis au jour de nombreux comptes sur lesquels personne ne travaillait. Avant l'établissement de cette liste, la possession du dossier était le principal indicateur de la personne responsable du compte.

3.84 Il revient à l'agent de perception de déterminer la priorité de chaque compte et les procédures de perception à appliquer. Dans d'autres provinces, les agents de perception reçoivent une liste établissant les comptes par ordre de priorité. La priorité est établie en fonction de l'historique des activités de perception et du montant en souffrance. L'agent de perception doit assurer le suivi de ces comptes au cours du premier quart du mois. Les agents de perception de ces autres provinces semblent avoir plus facilement accès à l'historique des comptes.

3.85 Au moment de notre vérification, l'historique des activités de perception et les informations sur les comptes provenaient des sources suivantes :

- l'écran d'ordinateur CDI mis à jour par les agents de perception et le personnel du centre d'appels¹;
- un écran d'ordinateur qui fournit les soldes de facturation, de paiement et de compte;
- un rapport sur l'historique des contacts, qui est aussi mis à jour par les agents de perception et le personnel du centre d'appels;
- un journal (manuel ou informatisé) tenu par les agents de perception et contenant la date et les mesures à prendre dans l'avenir sur les comptes;
- des registres manuels des contacts téléphoniques tenus par le gestionnaire des perceptions et d'autres;
- le dossier papier de perception contenant la documentation des mesures de perception importantes prises et les lettres échangées (en tout temps, il peut exister plus d'un dossier visant le même compte).

3.86 Les problèmes de perception sont amplifiés par quelques cas d'informations manquantes dans les sources existantes. Dans 3 éléments d'échantillon sur 30, nous avons noté en particulier qu'il manquait aux dossiers des informations qui avaient, ou qui auraient pu avoir, un impact important sur la perception du compte.

3.87 Dans l'exemple le plus frappant parmi notre échantillon, il n'existait aucune documentation pour les six à huit premiers mois de l'activité de perception relative au compte. Il semblait manquer un dossier complet. On nous a dit que parmi les documents du dossier perdu ou manquant se trouvait une obligation de 10 000 \$ que le ministère avait obtenue comme garantie. Bien que le contribuable n'ait pas versé les taxes dues, le ministère n'a pas pu encaisser l'obligation, puisqu'il n'a pu la trouver.

3.88 Notre analyse montre que l'information sur les comptes dont ont besoin les agents de perception est fragmentée ou non connue. Ici encore, il n'est pas satisfait à un critère concernant la perception. Les lacunes dans l'information ont pu nuire à l'efficacité de l'effort de perception.

Recommandation

3.89 Nous avons recommandé que le système d'information sur les activités de perception du ministère fournisse un accès rapide aux priorités suggérées, aux plans d'action et à l'information pertinente sur les comptes.

Réponse du ministère

3.90 Le ministère est d'accord avec l'importance de fournir aux agents de perception un accès facile aux données de paiement historiques et aux informations courantes pertinentes qui pourraient influencer de façon positive l'effort de perception. Les procédures de

1. Les écrans d'ordinateur CDI et CTXS n'étant pas compatibles avec le passage à l'an 2000, il ont été remplacés le 31 mars 1999. Un système informatique Oracle a remplacé l'écrans des comptes.

perception seront révisées et, en plus, les vérificateurs seront tenus de fournir dans leurs rapports de vérification un énoncé sur la situation financière du contribuable ou du percepteur et toute autre information qui pourrait contribuer à la perception des dettes établies. [Traduction]

Information sur le rendement

3.91 Notre quatrième critère a trait à l'information sur le rendement :

De l'information sur le rendement pertinente à l'intention des agents de perception individuels et du programme de perception dans son ensemble devrait être établie, surveillée et communiquée. Par exemple, le rapport entre la perception et le coût de perception devrait être surveillé et optimisé.

3.92 Le critère a trait à la fois à la reddition de comptes des agents de perception au ministère et à la reddition de comptes du ministère à l'Assemblée législative.

3.93 Nous avons déterminé que l'information sur le rendement à l'intention des agents de perception individuels n'a pas été établie. Aucun plan de travail n'existe pour les agents. Les agents ont déclaré qu'aucune mesure du rendement ne leur avait été communiquée. Aucun des agents de perception n'avait fait l'objet d'une évaluation du rendement officielle. Les agents reçoivent des rétroactions à l'amiable sur le travail qu'ils font, mais le système ne produit pas de preuves objectives sur lesquelles fonder ces rétroactions.

3.94 Lorsque nous sommes passés au programme dans son ensemble, nous avons constaté que le ministère n'était pas en mesure de nous fournir de buts ou d'objectifs mesurables relatifs aux activités de perception. Le ministère suit certaines informations sur la composition du solde du débiteur, mais pas sur l'évaluation du programme de perception. Aucun objectif ni aucune cible n'ont été établis pour permettre les comparaisons avec les résultats réels.

3.95 Dans nos discussions avec le personnel, nous avons recommandé deux mesures de rendement particulières qui sont courantes pour les activités de perception. La première mesure est le taux de perception des taxes impayées. Pour y parvenir, il faut que le montant du débiteur qui devient une somme arriérée soit établi chaque année, de même que le montant des arriérés qui est perçu au cours de l'année. Une récente publication du gouvernement de la Colombie-Britannique indique 59,3 % comme taux de perception des taxes et impôts impayés.

3.96 L'autre mesure que nous proposons est de prendre le montant des arriérés perçus et le coût total du programme de perception pour obtenir le coût de chaque dollar perçu. La publication du gouvernement de la Colombie-Britannique mentionne un rapport de trois cents pour

chaque dollar perçu. L'objectif du service de perception du gouvernement fédéral est de cinq cents par dollar perçu.

3.97 Nous avons demandé au ministère de nous calculer de tels chiffres. Le ministère a pu déterminer que le coût de perception pour 1998-1999 a été de 454 000 \$. Par contre, il n'a pu préciser le montant d'arriérés perçu durant l'année. Il n'a donc pas pu nous fournir ni l'une ni l'autre de ces mesures du rendement, puisque les deux mesures nécessitent le montant des arriérés perçus.

3.98 En ce qui concerne le coût, il faut noter que le coût des activités de perception n'a pas de code distinct dans le système comptable de la province. Le ministère n'a donc pas pu déterminer si les ressources consacrées à l'effort de perception avaient augmenté ou diminué au cours des dernières années.

3.99 Le principal rapport public sur l'activité de perception se trouve dans le rapport annuel du ministère pour 1997-1998. On y lit que : « Des efforts particuliers sont déployés à l'égard des comptes de taxes à la consommation afin que la taxe de vente en souffrance soit complètement remboursée d'ici la fin décembre 1999 ». Vu les sommes élevées que l'effort de vérification spécial permet encore de recouvrer et le fait que les accords de paiement seront encore en vigueur durant de nombreuses années, l'objectif n'est pas réaliste.

3.100 Étant donné les observations qui précèdent, nous avons conclu que le ministère ne satisfait pas au critère.

Recommandation

3.101 Des objectifs officiels visant l'activité de perception devraient être établis. Des objectifs mesurables tels que le coût par dollar perçu et le pourcentage perçu dans le cadre du programme de perception devraient ensuite être établis, surveillés et communiqués. Les résultats devraient servir à dresser des plans de travail pour les percepteurs. Le rendement des percepteurs devrait être évalué régulièrement en rapport avec ces plans de travail.

Réponse du ministère

3.102 *Le ministère est d'accord avec la recommandation. Au cours du prochain exercice, la Division du revenu élaborera un ensemble d'objectifs et de mesures du rendement détaillés pour chacune de ses unités opérationnelles. Des plans de travail élaborés pour l'activité de perception contiendront des objectifs précis. On verra en particulier à ce que des évaluations du rendement individuelles soient réalisées, comme l'exige le système de gestion du rendement. [Traduction]*

Accumulation de comptes à radier

3.103 Notre cinquième critère porte sur l'exactitude du solde débiteur et sur la reddition de comptes par le ministère de l'activité de perception :

Tous les efforts de perception raisonnables pour percevoir le maximum de taxes exigibles à l'intérieur d'un délai raisonnable devraient être déployés avant la radiation d'un compte. Après que toutes les procédures de perception raisonnables ont été appliquées, les comptes devraient être promptement radiés de la manière prescrite par la politique gouvernementale.

3.104 Lorsqu'un compte est jugé irrécouvrable, il ne devrait plus figurer dans l'actif. Voilà qui est conforme à la propre politique du gouvernement provincial et aux recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. La politique gouvernementale accroit la reddition de comptes du processus de perception puisque, avant la radiation d'un compte, le nom du compte irrécouvrable ainsi que l'information sur l'effort de perception sont présentés au Conseil exécutif.

3.105 En janvier 1999, le ministère estimait que 27 % du solde débiteur était composé de comptes dont les titulaires avaient fait faillite ou de comptes à radier. Dans notre échantillon de 30 comptes, nous avons déterminé que 12 d'entre eux (40 %) auraient dû être radiés. Par conséquent, nous avons conclu que le ministère n'a pas satisfait au critère. Un examen de ces comptes a révélé que la probabilité de perception était très faible et que le ministère ne cherchait plus à percevoir les sommes dues au titre de ces comptes. Par exemple, dans un cas, le directeur de l'entreprise avait fait une faillite personnelle en novembre 1995. Dans un autre, l'entreprise avait fait faillite en février 1993. Pourtant, les deux comptes n'étaient toujours pas radiés.

3.106 Il y a lieu de noter que la plupart des comptes dont nous avons déterminé qu'ils devaient être radiés présentaient aussi de longues interruptions dans l'activité de perception. En appliquant promptement des mesures de perception, on aurait pu percevoir une partie des sommes dues au titre de ces comptes. Ils n'auraient peut-être jamais atteint le stade de la radiation.

3.107 Le ministère a déclaré que peu de radiations avaient eu lieu depuis 1995 et que l'accumulation de comptes à radier sera traitée.

Recommandation

3.108 Les comptes irrécouvrables devraient être radiés plus rapidement afin d'améliorer la reddition de comptes et les rapports financiers.

Réponse du ministère

3.109 Avant de radier des comptes débiteurs, le ministère épuise tous les moyens à sa disposition pour obtenir un paiement. Des progrès ont été réalisés pour réduire l'accumulation des comptes à radier et des remises. Le ministère envisagera d'instaurer des procédures qui amèneront une présentation plus rapide des comptes à radier au Conseil exécutif. [Traduction]

Informations en vue de mesures futures

3.110 La radiation d'un compte ne libère pas la personne ou l'entreprise de sa dette envers le gouvernement provincial. Par conséquence, le gouvernement provincial a besoin d'un registre pour consigner l'information qui influencera ses futurs contacts avec la personne ou l'entreprise dont le compte a été radié. Notre dernier critère aborde cette question. Il se lit comme suit :

Des informations importantes sur les comptes radiés doivent être conservées sous une forme appropriée pour consultation ou mesures futures. Les informations consignées seraient, par exemple, le nom des administrateurs de l'entreprise, les circonstances entourant l'échec de l'entreprise, etc. Ces registres devraient avoir un effet sur tout crédit futur accordé par le gouvernement provincial ou sur tout paiement versé aux comptes ou aux administrateurs de l'entreprise en défaut de paiement.

3.111 Le ministère a un système d'information manuel en vigueur pour consigner les radiations. Dans tous les cas, le compte est inscrit dans un grand livre de créances irrécouvrables. De plus, souvent, le ministère a déjà inscrit un extrait de jugement à l'encontre du compte dans le cadre de ses procédures de perception ordinaires. Cependant, si l'entreprise ou la personne a fait faillite, l'extrait de jugement n'est pas toujours inscrit, puisque le jugement n'est pas exécutoire une fois la faillite prononcée.

3.112 Nous avons eu des discussions avec le ministère sur l'élargissement de l'application de la désignation « fournisseur en attente » aux comptes qu'il radie. Lorsqu'un compte actif est en souffrance, le ministère lui applique la désignation « fournisseur en attente », qui fait que les sommes dues par le gouvernement provincial pour des biens achetés du vendeur sont soustraites des taxes impayées. Grâce cette méthode, il est possible de communiquer facilement à tous les autres ministères qu'il existe un problème vis-à-vis le vendeur.

3.113 Par contre, les comptes radiés ne sont plus désignés comme « fournisseur en attente ». En conséquence, à une date ultérieure, des paiements et autres opérations peuvent avoir lieu entre le gouvernement provincial et le contribuable contrevenant sans que les arriérés soient connus.

3.114 En raison d'une telle situation, nous sommes d'avis que le ministère n'a que partiellement satisfait au critère. Il est possible d'obtenir des informations importantes sur les créances irrécouvrables découlant du non-versement de la taxe; ces informations ne sont toutefois pas mises dans une forme qui favorise leur consultation ou des mesures futures.

Recommandation

3.115 Le ministère devrait maintenir la désignation « fournisseur en attente » sur tous les comptes qui ont été radiés.

Réponse du ministère

3.116 La désignation « fournisseur en attente » placée sur les comptes actifs peut aussi être rétablie sur les comptes radiés. Cependant, avant la radiation d'un compte, le processus de perception aura permis de déterminer que le titulaire du compte a fait faillite ou que le compte est fermé depuis longtemps. À mon avis, la probabilité qu'il reste des sommes dues au compte par le gouvernement provincial est assez faible. [Traduction]

**Dernières observations
générales sur les
perceptions**

3.117 Il y a lieu de noter que le ministère semble d'accord avec bon nombre de nos constatations et qu'il prend des mesures pour améliorer son rendement dans le domaine. Le ministère a précisé que les activités de perception étaient le dernier aspect qui devait être étudié dans le cadre du remaniement du système d'administration du revenu (SAR). Lorsqu'il a été mis fin au SAR en raison de l'instauration de la TVH (voir notre rapport de 1997), bon nombre des questions liées aux activités de perception n'avaient pas encore été abordées. Cela constitue un facteur atténuant pour ce qui est de l'état du système de perception et de l'absence de mesures du rendement.

3.118 Nous savons que l'importance des comptes débiteurs de taxe à la consommation diminuera au cours des prochaines années, mais nous sommes d'avis que nos observations et nos recommandations sur les activités et l'effort de perception peuvent s'appliquer à d'autres créances fiscales.

Chapitre 4

Ministère de la Santé et des Services communautaires

Hôpital extra-mural

Contenu

Contexte	63
Étendue	64
Résumé des résultats	65
Le processus décisionnel	66
Conclusion	75



Ministère de la Santé et des Services communautaires

Hôpital extra-mural

Contexte

4.1 À l'automne 1995, le ministère de la Santé et des Services communautaires présente au Conseil de gestion une proposition budgétaire visant la fermeture du bureau central de l'Hôpital extra-mural à Fredericton. Les services continueront, mais leur administration changera. L'entité juridique distincte connue sous le nom d'Hôpital extra-mural sera abolie. Les mêmes services s'appelleront dorénavant le Programme extra-mural, et la responsabilité de la prestation des services sera confiée à la direction générale de chacune des corporations hospitalières régionales. Trois nouveaux postes seront créés au sein de la Direction des services hospitaliers pour fournir des conseils généraux et assurer la surveillance du programme.

4.2 Le Programme extra-mural, que beaucoup connaissent comme « l'hôpital sans murs » du Nouveau-Brunswick, est un programme de soins à domicile. Le PEM offre des services au domicile des gens ainsi qu'à d'autres endroits à l'extérieur du milieu hospitalier.

4.3 La première unité de l'Hôpital extra-mural entre en service à Woodstock en 1981. Douze ans plus tard, en 1993, le programme est offert à l'échelle de la province grâce à 16 unités de prestation de services. Les services qu'il offre continuent à être élargis : oxygénothérapie en 1994 et chimiothérapie en 1995. L'Hôpital extra-mural est le seul service hospitalier d'envergure provinciale au Canada. Le budget de l'Hôpital extra-mural est d'environ 30 millions de dollars. L'effectif de l'Hôpital extra-mural est composé de 470 personnes, qui feront au total 350 000 visites à domicile à 17 400 clients. Le programme est réputé à l'échelle mondiale pour son excellence en matière de soins à domicile.

4.4 En décembre 1995, Le Conseil de gestion approuve la proposition budgétaire visant la fusion de l'Hôpital extra-mural aux corporations hospitalières régionales. En février 1996, le ministre de la Santé et des Services communautaires annonce la décision et, le

1^{er} juillet 1996, l'Hôpital extra-mural devient le Programme extra-mural, qui est intégré aux corporations hospitalières.

4.5 Notre bureau a choisi d'examiner le processus décisionnel parce que celui-ci présente deux concepts que nous considérons importants : la reddition de comptes et la conformité.

4.6 Selon le rapport du Comité d'examen indépendant du Bureau du vérificateur général du Canada, la reddition de comptes est l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée. Pour étudier les questions entourant la reddition de comptes, nous avons voulu savoir qui est responsable de la prise d'une décision, comment la décision est prise, si la décision est évaluée après sa mise en œuvre et la façon dont les décisions importantes sont communiquées.

4.7 Nous avons vérifié si le processus était conforme aux procédures décrites dans la publication du Bureau du Conseil exécutif intitulé *Présentation des documents du Conseil exécutif*, qui date d'octobre 1994. La publication précise comment le processus décisionnel du gouvernement passe par une série de comités du Cabinet. Elle décrit les comités ainsi que les genres de décisions attribués à chacun.

4.8 La décision relative à la fusion de l'Hôpital extra-mural a été retenue en raison du prestige du programme et de l'intérêt qu'il présente pour la population du Nouveau-Brunswick. Le programme suscite une attention considérable parmi les médias et a fait deux fois l'objet de questions devant le Comité des comptes publics. Le programme est souvent mentionné ou discuté à l'Assemblée législative

Étendue

4.9 L'objectif du projet de vérification était d'examiner le processus décisionnel et de déterminer si les étapes appropriées avaient été suivies dans la prise de la décision qui a mené à la fusion de l'Hôpital extra-mural du Nouveau-Brunswick aux huit corporations hospitalières régionales. Notre travail s'est limité à cette seule décision au ministère de la Santé et des Services communautaires. Nous ne fournissons aucune opinion sur la décision, car l'étendue du projet ne comprenait pas une évaluation de la décision prise. L'objectif de la vérification se limitait à examiner le processus décisionnel, et non la décision proprement dite.

4.10 Pour notre travail de vérification, nous avons d'abord commencé par en apprendre davantage sur le processus décisionnel en général, sur le processus décisionnel au gouvernement du Nouveau-Brunswick et sur le sujet de la décision, à savoir les soins de santé extra-muraux au Nouveau-Brunswick. Nous avons mené des entrevues avec des membres du personnel de la Direction des services hospitaliers et de deux unités du Programme extra-mural. La publication du Bureau du Conseil exécutif intitulé *Présentation des documents du Conseil*

exécutif, daté d'octobre 1994, a constitué une référence principale tout au long de notre travail. Nous avons aussi consulté d'autre documentation, y compris des ouvrages sur le processus décisionnel et des documents d'information sur l'Hôpital extra-mural.

4.11 Nous ne sommes pas certains d'avoir examiné toute l'information pertinente sur la décision relative à la fusion. Il n'existe aucun dossier principal regroupant toute la documentation à l'appui de la décision. On nous a dit que le ministre et le sous-ministre ont activement participé à la décision; les deux personnes en question ne sont plus titulaires de leur poste. Nous avons obtenu de l'information de plusieurs personnes, mais nous n'avons aucun moyen de nous assurer que nous avons eu accès à toute la documentation pertinente.

Résumé des résultats

4.12 À l'automne 1995, le ministère de la Santé et des Services communautaires présente au Conseil de gestion une proposition budgétaire visant la fermeture du bureau central de l'Hôpital extra-mural à Fredericton. En décembre 1995, le Conseil de gestion approuve la proposition budgétaire. En février 1996, le ministre de la Santé et des Services communautaires annonce la décision. Le 1^{er} juillet 1996, l'Hôpital extra-mural devient le Programme extra-mural, qui est intégré aux corporations hospitalières.

4.13 Bien que l'Hôpital extra-mural ait été fusionné aux corporations hospitalières régionales, nous n'avons pas pu établir clairement si l'objectif visé par la décision était de réaliser des économies ou d'améliorer la continuité des soins. Les éléments probants que nous avons recueillis ne sont pas cohérents.

4.14 Aucune solution de rechange n'a été envisagée ou présentée dans la présentation budgétaire relative à la fusion proposée. La décision à prendre était l'acceptation ou le rejet de la proposition de fusion.

4.15 Quelques analyses qualitatives et quantitatives ont été effectuées. Nous avons trouvé que l'analyse qualitative était incomplète et que l'analyse quantitative était mal justifiée.

4.16 La décision a été prise par les autorités pertinentes.

4.17 Les responsabilités relatives à l'élaboration de solutions et à la prise de la décision définitive ont été clairement attribuées. Cependant, la façon dont ces responsabilités ont été attribuées n'a peut-être pas mené à un examen complet des options.

4.18 Un échéancier, qui semble raisonnable, a été suivi pour le processus décisionnel.

4.19 Les procédures à suivre pour obtenir l'approbation du Conseil de gestion n'ont pas été suivies.

4.20 Nous avons constaté avec plaisir que la décision relative à la fusion est communiquée dans le rapport annuel du ministère l'année de la prise de la décision ainsi que l'année de sa mise en œuvre.

4.21 La décision n'a pas été évaluée pour déterminer si les économies prévues ont été réalisées et si d'autres avantages en ont découlé.

4.22 Même si le ministère se doutait qu'il aurait peut-être à défendre la décision relative à la fusion, il n'existe aucun dossier principal regroupant toute la documentation à l'appui de la décision. Nous ne sommes pas certains d'avoir examiné toute l'information pertinente sur la décision.

Le processus décisionnel

4.23 À partir de la documentation que nous avons consultée, nous avons tenté de définir une description succincte d'un « bon » processus décisionnel. À notre avis, un bon processus doit être un processus logique. Il commence par la détermination du problème ou de la possibilité et par l'établissement de l'objectif visé par la décision. Vient ensuite la recherche de solutions de rechange. À l'aide de différentes méthodes, les solutions de rechange sont analysées et évaluées. Pour le choix d'une solution à un problème ou à une possibilité, il est fait appel, outre l'analyse, au jugement, à l'expérience et à l'intuition. Enfin, la décision définitive est autorisée.

Détermination du problème ou de la possibilité et établissement de l'objectif visé par la décision

4.24 Nous avons eu de la difficulté à déterminer le problème ou la possibilité et à établir l'objectif visé par la décision de restructurer les soins extra-muraux. De plus, il n'est pas clair à nos yeux pourquoi l'Hôpital extra-mural a même fait l'objet d'une décision.

4.25 Aucun problème particulier de l'Hôpital extra-mural n'est à l'origine de la décision. Une société d'experts-conseils externe a réalisé un examen opérationnel de l'Hôpital extra-mural au printemps de 1995. Le rapport, daté de mai 1995, contient plusieurs énoncés favorables au sujet de l'Hôpital extra-mural. Il dit notamment que tous ses objectifs ont été atteints dans une certaine mesure, certains mieux que d'autres. Il dit aussi qu'aucun problème opérationnel n'a été cerné, les services de l'hôpital sont de très grande qualité, la direction a les patients comme souci principal et fait attention aux coûts, ses activités se déroulent sans heurt, et ses communications et ses relations, tant internes qu'externes, sont excellentes.

4.26 Nous avons tenté de trouver le problème ou la possibilité en cause ainsi que l'objectif visé par la décision, mais les éléments probants que nous avons recueillis ne sont pas cohérents. Comme il est mentionné ailleurs, il n'existe aucun dossier principal sur la décision,

de sorte qu'il nous a fallu recueillir des éléments probants auprès de diverses sources.

4.27 Le ministère a présenté la proposition de fusion comme une initiative de restructuration. Il s'agissait d'une proposition budgétaire particulière parmi de nombreuses autres, toutes ayant pour but l'atteinte d'une meilleure utilisation des ressources.

4.28 Dans une lettre datée du 20 novembre 1996 adressée au vérificateur général, le sous-ministre écrivait ce qui suit.

Étant donné qu'un des objectifs énoncés dans le Plan des services de santé et des services communautaires pour le Nouveau-Brunswick de 1992 était de réorienter des ressources des services non reliés aux patients aux services aux patients dans tout le réseau, le ministère a examiné toutes les possibilités de réduction de chevauchement et de double emploi, ainsi que les frais généraux. Notre propre analyse interne nous indique que des économies pouvant atteindre 10 % du coût total du programme de l'Hôpital extra-mural, ou environ 3 millions de dollars par année, résulteraient de son intégration aux corporations hospitalières régionales. Les économies découleraient essentiellement de la réduction des frais généraux, à savoir l'élimination du bureau de l'Hôpital extra-mural, l'abandon graduel des baux et l'installation des activités régionales de l'Hôpital extra-mural dans des locaux libres des hôpitaux, lorsqu'il y a lieu. Cette somme de 3 millions de dollars pourrait être économisée sans que les services aux patients soient touchés.

En résumé, donc, la décision de présenter une telle option au gouvernement aux fins d'examen ne découle pas d'une étude détaillée ni d'une analyse poussée. Elle s'insère dans le cadre des efforts déployés pour rationaliser l'administration et améliorer l'efficacité du fonctionnement et de la prestation des soins de santé. [Traduction]

4.29 Nous avons discuté de la décision relative à la fusion avec un haut fonctionnaire du ministère, qui nous a précisé que la décision avait trait à une possibilité, et non à la résolution d'un problème. On nous a dit que l'objectif de la décision consistait à mettre en œuvre un programme intégré de soins actifs et à éliminer les barrières entre les deux entités en jeu, c'est-à-dire l'Hôpital extra-mural et les corporations hospitalières.

4.30 Nous avons étudié le Journal des débats (hansard) pour la période durant laquelle l'Assemblée législative discutait des modifications législatives proposées qu'exigeait la fusion. À la question suivante : « À part la question d'économie, le ministère a-t-il une autre

raison pour proposer ces projets de loi? », le ministre a répondu que : « Plus encore que la question d'économie, nous pensons surtout que, en procédant de la sorte, nous pouvons améliorer la continuité des soins au Nouveau-Brunswick. [...] C'est là notre principale raison. »

4.31 Les éléments probants écrits et les éléments probants oraux ne sont pas cohérents. Les éléments probants que nous avons reçus, y compris la lettre adressée au vérificateur général, montrent que la fusion était réalisée pour des raisons financières. Les éléments probants oraux, notre entrevue avec le haut fonctionnaire du ministère et la réponse du ministre à l'Assemblée législative, montrent que la fusion visait à améliorer la continuité des soins.

Conclusion

4.32 Il n'est pas clair si l'objectif visé par la décision était de réaliser des économies ou d'améliorer la continuité des soins. Il est essentiel, dans le cadre du processus décisionnel, que les objectifs visés par la décision soient clairement compris par toutes les personnes qui y prennent part. Les solutions de rechange en vue de réaliser des économies au ministère ne seraient probablement pas les mêmes que les solutions de rechange en vue d'améliorer la continuité des soins de santé.

Recommandation

4.33 Lorsqu'une décision importante doit être prise, le problème à résoudre ou la possibilité à concrétiser doivent être clairement compris par toutes les personnes prenant part à la prise de la décision.

Réponse du ministère

4.34 *Les avantages visés par l'intégration du PEM aux corporations hospitalières régionales étaient des avantages financiers ainsi que des rapports plus harmonieux entre l'hôpital et les soins de santé à domicile, ce qui était compris par tous. Nous ne voyons pas l'utilité de débattre de ce qui est venu en premier. [Traduction]*

Recherche de solutions de rechange

4.35 Après la détermination du problème ou de la possibilité, l'étape suivante du processus décisionnel est la recherche de solutions de rechange.

4.36 Nous n'avons vu aucun élément probant suggérant que des solutions de rechange avaient été envisagées. La présentation budgétaire relative à la fusion proposée ne contenait aucune solution de rechange. La décision à prendre était l'acceptation ou le rejet de la proposition.

Conclusion

4.37 Il est probable que l'absence d'exploration de solutions de rechange soit attribuable au flou de l'objectif visé par la décision. La détermination de solutions de rechange est une étape essentielle du processus décisionnel. Comme il est mentionné précédemment, les solutions de rechange en vue de réaliser des économies au ministère ne seraient probablement pas les mêmes que les solutions de rechange en

vue d'améliorer la continuité des soins de santé. Nous n'avons vu aucune solution de rechange pour aucun des deux objectifs.

Recommandations

4.38 Une fois le problème à résoudre ou la possibilité à concrétiser clairement compris par toutes les personnes prenant part à la prise de la décision, des efforts devraient être consacrés à la détermination de solutions de rechange.

4.39 Lorsqu'une décision importante doit être prise, plusieurs solutions de rechange devraient être explorées avant qu'une solution soit retenue.

Réponse du ministère

4.40 *L'alternative à l'étude était clairement comprise : l'intégration de l'HEM à la structure hospitalière régionale ou le statu quo, c'est-à-dire que l'Hôpital extra-mural provincial continue de fonctionner comme une organisation distincte.* [Traduction]

Analyse et évaluation des solutions de rechange

4.41 La troisième étape du processus décisionnel consiste à retenir une solution au problème ou à la possibilité. On parvient à ce choix par l'analyse et l'évaluation des solutions de rechange, par l'application de son jugement, de son expérience et de son intuition et par la négociation parmi les décisionnaires. Étant donné qu'une seule proposition a été étudiée, c'est-à-dire la fusion, nous n'avons pas pu examiner cette étape du processus décisionnel.

4.42 Nous avons trouvé que l'analyse qualitative (discussion des avantages et désavantages) était incomplète pour les raisons suivantes.

- Aucun renvoi n'est fait à l'évaluation externe de l'Hôpital extra-mural. C'est le ministère qui avait commandé cet examen opérationnel, réalisé quelques mois auparavant seulement. Même si l'objet de l'évaluation était l'efficacité du programme, le rapport contenait tout de même des observations sur sa prestation (structure et gestion). Nous nous attendions à ce que cet examen soit une ressource utile pour l'analyse.
- Aucun élément probant ne suggère que les fonctions du bureau central de l'Hôpital extra-mural aient fait l'objet d'un examen visant à déterminer s'il y avait double emploi avec les corporations hospitalières, le cas échéant, ainsi que les rôles que la Direction des services hospitaliers aurait à assumer. L'attribution de responsabilités précises aux corporations hospitalières et au personnel du Programme extra-mural proposé des Services hospitaliers constitue un facteur important dans le maintien de la qualité du service. Le ministère avait cerné le désavantage potentiel que pouvait représenter le fait de perdre le contrôle de la qualité et la direction des services de l'HEM au niveau central. Malgré la reconnaissance de ce grave désavantage potentiel, l'analyse n'en traite pas à fond. Nous nous attendions à ce que les besoins en

personnel du nouveau Programme extra-mural des Services hospitaliers et les responsabilités qui lui seraient confiées soient pris en compte dans le processus décisionnel afin de minimiser le risque d'abaisser la qualité du service.

- L'analyse a été réalisée à un palier supérieur, sans vraiment tenir compte des subtilités de la prestation de services, notamment certains des facteurs clés de la réussite du programme (le moral du personnel, les systèmes d'information, l'achat des fournitures, la gestion des véhicules) et les projets en cours pour améliorer le programme (nouveau système de documentation à Sussex faisant appel à des ordinateurs de poche connus sous le nom de Patient Care Technology et projet pilote dans la région de Miramichi pour l'évaluation et la tenue des dossiers médicaux).

4.43 Une analyse quantitative de la proposition de fusion a porté sur des questions relatives au personnel et aux aspects financiers. Les résultats montrent une réduction de 30 ETP parmi les effectifs et prévoient des économies annualisées nettes de 1 million de dollars en 1996-1997, de 2,6 millions de dollars en 1997-1998 et de 3 millions de dollars en 1998-1999.

4.44 Nous avons constaté que l'analyse quantitative était mal justifiée. L'abandon graduel des baux et l'installation des activités de l'Hôpital extra-mural dans les locaux libres des hôpitaux sont présentés comme une fraction importante des économies prévues (environ 38 %). L'analyse financière suppose que certains baux ont des clauses de résiliation, de sorte que des pénalités sont incluses dans les chiffres aux fins de l'analyse. Cependant, il s'avère que certains baux ont une durée de 10 ans et ne comportent pas de clause de résiliation.

4.45 Le ministère reconnaît ne pas avoir effectué une analyse approfondie.

Conclusions

4.46 Une seule option a été analysée et soumise à l'examen du Conseil de gestion.

4.47 Des analyses qualitatives et quantitatives ont été réalisées. Nous avons constaté que l'analyse qualitative était incomplète et que l'analyse quantitative était mal justifiée.

Recommandations

4.48 Toute décision importante devrait être justifiée de façon adéquate par des analyses de nature qualitative et quantitative. L'analyse qualitative devrait cerner les problèmes potentiels de la solution proposée et indiquer comment ces problèmes seront gérés. L'analyse quantitative devrait s'appuyer sur des chiffres fiables; lorsque des estimations et des hypothèses sont utilisées, celles-ci devraient être clairement identifiées comme telles.

4.49 Les avantages de la solution retenue par rapport aux solutions de rechange devraient être expliqués.**Réponse du ministère**

4.50 Nous admettons que l'analyse de toutes les ramifications potentielles n'a pas été aussi complète qu'un examen rétrospectif en profondeur le permet; l'analyse quantitative s'est appuyée sur l'information disponible à l'époque, dans les limites rigoureuses qu'imposait la nature confidentielle de la mesure. [Traduction]

Autorisation de la décision

4.51 Le Comité des politiques et des priorités a approuvé en principe un cadre de politique pour le ministère qui faisait référence à la fusion. Le Conseil de gestion a approuvé la décision au moment de l'approbation du budget le 6 décembre 1995. Le ministre a annoncé la décision le 12 février 1996. Le Comité des politiques et des priorités et le Conseil exécutif ont autorisé les modifications législatives nécessaires en février et en mars. Les décrets en conseil autorisant les modifications législatives sont datés du 13 juin 1996 et sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

Conclusion

4.52 La décision a été autorisée en bonne et due forme.

Responsabilité de l'élaboration de solutions et de la prise de la décision définitive

4.53 Il faut toujours que les responsabilités soient clairement attribuées. Dans le processus décisionnel du gouvernement, la responsabilité de l'élaboration de solutions incombe au personnel de gestion des ministères.

4.54 Dans le cadre de la décision relative à la fusion, quatre hauts fonctionnaires du ministère ont élaboré la proposition. Étant donné la nature délicate de la décision (la fermeture du bureau central de l'Hôpital extra-mural), le processus décisionnel était considéré comme confidentiel, et le groupe est demeuré restreint et uniquement composé de membres du personnel du ministère. On a sciemment décidé de ne pas inclure de membres du personnel de l'Hôpital extra-mural dans l'équipe décisionnelle.

Conclusion

4.55 La responsabilité de l'élaboration de solutions a été correctement attribuée au personnel du ministère. Par contre, la manière dont chaque responsabilité a été attribuée a peut-être desservi l'examen des options. Les faiblesses relevées dans les analyses découlent probablement de la composition du groupe décisionnel; personne n'avait une connaissance détaillée de l'objet de la décision, à savoir l'Hôpital extra-mural.

Échéancier du processus

4.56 Le processus décisionnel a suivi la préparation et la présentation du budget du ministère. On nous a dit que la proposition de fusion a fait l'objet de discussions lors de réunions tenues durant l'été 1995. Le premier document officiel ayant trait à la décision est daté du 27 octobre 1995 et s'intitule *Merge NB EMH into the region*

hospital corporations. Le document accompagnait la présentation budgétaire, qui a eu lieu en novembre.

4.57 L'approbation par le Conseil de gestion du budget de 1996-1997, qui comprend la proposition de fusion, est accordée le 6 décembre 1995. Le ministre annonce la décision le 12 février 1996. La fusion a lieu le 1^{er} juillet 1996.

Conclusion

4.58 Un échéancier, qui semble raisonnable, a été suivi pour le processus décisionnel.

Procédures visant la présentation des documents du Conseil exécutif

4.59 Le Conseil exécutif était effectivement tenu d'approuver la décision d'intégrer l'Hôpital extra-mural aux huit corporations hospitalières régionales. Cela étant établi, nous avons déterminé que le document de référence pertinent pour vérifier la conformité aux procédures gouvernementales est le manuel de procédures intitulé *Présentation des documents du Conseil exécutif*, publié par le Conseil exécutif en octobre 1994. On peut y lire, dans l'introduction du manuel, que :

L'objet du présent manuel est d'exposer à l'intention des ministères et des organismes gouvernementaux la procédure à suivre pour obtenir l'approbation du Conseil exécutif en vue de l'adoption de toute mesure de nature politique ou législative. [...] La procédure énoncée vise à assurer que les décisions du Conseil exécutif, du Comité des politiques et des priorités et du Conseil de gestion sont fondées sur une connaissance complète tant des circonstances qui commandent l'établissement d'une décision que de l'effet de la mesure recommandée.

4.60 Les procédures à suivre sont assez précises. Notamment, toute l'information doit être présentée en 10 rubriques, et aucune rubrique ne peut être ajoutée. Les 10 rubriques à suivre sont les suivantes :

- Objet
- Mesure recommandée
- Données historiques
- Disposition habilitante de la mesure recommandée
- Consultation interministérielle
- Consultation externe
- Considérations financières
- Plan de communication
- Personne-ressource
- Pièces jointes

4.61 Chaque rubrique a son propre objet, ce que le manuel des procédures explique en détail. Les rubriques qui ont un rapport direct avec le processus décisionnel sont celles qui nous intéressent le plus

particulièrement : Données historiques, Consultation interministérielle, Consultation externe et Considérations financières.

4.62 La rubrique *Données historiques* devrait comporter « un énoncé concis mais complet des faits sur lesquels est fondée la mesure recommandée ». Le manuel exige que tous les intervenants soient identifiés et que la situation et les problèmes en cause soient expliqués en termes courants. La rubrique devrait normalement indiquer des solutions de rechange. Par ailleurs, si la décision a trait à la santé publique, la rubrique doit présenter de l'information sur les répercussions que cette décision aura sur la santé de la population du Nouveau-Brunswick.

4.63 L'objet de la rubrique *Consultation interministérielle* est de fournir aux décideurs le nom des ministères et autres organismes provinciaux consultés ainsi que l'essentiel de leurs réponses. Il est important de mentionner si ces organismes approuvent ou désapprouvent la recommandation. « Cette rubrique devrait faire savoir aux membres du comité du Cabinet que la consultation interministérielle nécessaire a été effectuée et leur préciser les résultats obtenus ».

4.64 La rubrique *Consultation externe* devrait énumérer tous les groupes, organisations et entreprises concernées qui ont été consultés, et indiquer leur réponse. L'objet de la rubrique est le même que celui de la rubrique sur la consultation interministérielle.

4.65 La rubrique *Considérations financières* doit présenter les estimations des coûts et des recettes entraînés par la mesure recommandée. « Les incidences financières sur d'autres ministères et organismes ainsi que des groupes et organisations externes devraient également être mentionnées. [...] Il faudrait indiquer également les économies qui seront réalisées par suite de la mesure proposée durant l'exercice financier en cours et chacun des deux exercices subséquents. »

4.66 En tentant d'établir la conformité au document *Présentation des documents du Conseil exécutif*, nous avons appris qu'aucun document n'avait été présenté au Conseil de gestion, contrairement aux lignes directrices prescrites.

4.67 Le seul document sur la question remis au Conseil de gestion est une partie de la présentation budgétaire de 1996-1997 du ministère de la Santé et des Services communautaires. La présentation budgétaire était un volumineux document de 181 pages, dont seulement trois pages et demie étaient consacrées à la décision relative à la fusion. Nous avons examiné ces trois pages et demie et noté que bon nombre des dispositions fondamentales des lignes directrices n'y étaient pas. Ainsi, on n'y trouve aucune description claire de tous les intervenants, et

aucune solution de rechange n'a été envisagée. On ne fait aucun renvoi à des consultations interministérielles ou externes. Nous avons toutefois constaté des indications claires sur les incidences de la décision sur le budget de l'exercice en cours et des deux exercices subséquents.

Conclusion

4.68 Les procédures établies pour obtenir l'approbation du Conseil exécutif n'ont pas été suivies.

Recommandation

4.69 Les gestionnaires et les membres du personnel qui prennent part au processus décisionnel devraient tous se familiariser avec le manuel pour s'assurer que les décisions nécessitant l'approbation du Conseil exécutif, du Comité des politiques et des procédures et du Conseil de gestion soient préparées de façon à être présentées selon les procédures documentées.

Réponse du ministère

4.70 *Nous sommes d'accord avec la recommandation et nous estimons nous y avoir conformé. Il faut tenir compte du contexte particulier et des processus entourant la présentation budgétaire annuelle des ministères au gouvernement.* [Traduction]

Communication des décisions importantes dans le rapport annuel

4.71 Il est fait mention de la décision relative à la fusion dans le rapport annuel du ministère de la Santé et des Services communautaires pour deux exercices consécutifs. Le rapport annuel de 1995-1996, l'année de l'annonce de la décision, fait état des modifications législatives touchant l'Hôpital extra-mural. Le rapport annuel de 1996-1997, l'année de la mise en œuvre de la décision, fait part de la décision et du principal avantage de la décentralisation des services en question.

Conclusion

4.72 Nous avons constaté avec plaisir que la décision relative à la fusion est communiquée dans le rapport annuel du ministère l'année de la prise de la décision ainsi que l'année de sa mise en œuvre

Évaluation de la décision une fois prise et mise en œuvre

4.73 Après la mise en œuvre d'une décision importante, une évaluation de cette décision s'impose pour déterminer si l'objectif visé par la décision a été atteint et si les résultats escomptés se sont concrétisés, et sinon, pourquoi. Notre examen du Journal des débats (hansard) à l'époque de la discussion à l'Assemblée législative des modifications législatives proposées qu'exigeait la fusion montre que le ministère reconnaissait l'importance d'évaluer la décision. En réponse à la question suivante : « j'aimerais que le ministre dise à la Chambre s'il peut donner un exemple d'un gouvernement dont la tentative de fusion des soins à domicile au sein des établissements hospitaliers a été couronnée de succès? », le ministre a dit ceci : « À ma connaissance, il n'en existe pas qui administre un système d'hôpital extra-mural analogue à celui que nous avons au Nouveau-Brunswick. [...] Nous devons suivre de près la mise en œuvre pour nous assurer d'obtenir les gains escomptés et de ne pas nous retrouver perdants. Il s'agit d'une question de jugement qui nous oblige à être vigilants à mesure que nous

avançons. » Nous avons été surpris d'apprendre que le ministère n'avait pas évalué la décision et qu'il n'avait aucune intention de le faire.

4.74 La décision est prise en décembre 1995, et la fusion a lieu en juillet 1996. Or, en janvier 1999, la décision d'intégrer l'Hôpital extra-mural aux corporations hospitalières n'avait toujours pas été évaluée, et aucune évaluation n'est prévue.

Conclusion

4.75 La décision n'a pas été évaluée. Aucune analyse n'a été faite pour déterminer si les économies prévues ont été réalisées, et aucun examen n'a été effectué pour déterminer si les autres avantages prévus se sont concrétisés.

Recommandation

4.76 Toutes les décisions importantes devraient être évaluées en vue de déterminer si l'objectif visé par la décision a été atteint et si les résultats obtenus sont effectivement les résultats escomptés, et sinon, pourquoi. Lorsque les résultats le justifient, les changements nécessaires devraient être apportés.

Réponse du ministère

4.77 *Nous sommes d'accord avec la recommandation, dans le contexte général des ressources limitées et des priorités connexes du gouvernement.* [Traduction]

Conclusion

4.78 Nous avons examiné le processus décisionnel pour déterminer si les étapes appropriées avaient été suivies dans la prise de la décision qui a mené à la fusion de l'Hôpital extra-mural du Nouveau-Brunswick aux huit corporations hospitalières régionales.

4.79 Nous avons recueilli des éléments probants en examinant la documentation et en faisant des entrevues. Selon ces éléments probants, il semble que les caractéristiques d'un processus décisionnel valable n'aient pas toutes été présentes. Les lacunes les plus graves observées sont les suivantes : l'omission de déterminer l'objectif visé par la décision; l'omission de déterminer et d'analyser des solutions de rechange pour résoudre le problème ou la possibilité; l'envoi aux décisionnaires de trousseaux d'information incomplètes qui ne respectent pas les lignes directrices prescrites; l'absence d'évaluation de la décision après sa mise en œuvre. Cependant, nous ne sommes pas certains d'avoir fait un examen complet ni d'avoir examiné toute l'information pertinente. En conséquence, nous ne sommes pas en mesure de conclure si le ministère de la Santé et des Services communautaires a suivi toutes les étapes nécessaires dans la prise de la décision de fusionner l'Hôpital extra-mural du Nouveau-Brunswick aux huit corporations hospitalières régionales.

4.80 Comme aucun dossier central sur la décision n'existe, il a été difficile d'établir si le ministère de la Santé et des Services communautaires avait suivi toutes les étapes nécessaires. À notre avis, l'information importante à l'appui de décisions majeures doit être conservée en dossier. Un tel dossier aurait plusieurs fonctions.

Notamment, il permettrait de conserver la « mémoire » de l'entité, puisqu'un roulement de personnel est inévitable. Il pourrait servir de référence pour de futures décisions. Il contribuerait à la reddition de comptes en présentant la justification et le raisonnement de la décision, dans l'éventualité où celle-ci est remise en question une fois mise en œuvre.

Recommandation

4.81 Lorsqu'une décision importante doit être prise, un dossier devrait être tenu de toute l'information pertinente, y compris : le problème ou la possibilité faisant l'objet de la décision et l'objectif visé par la décision; le nom des personnes participant au processus et des personnes consultées; l'échéancier; les solutions de rechange envisagées; les analyses qualitatives et quantitatives; les conclusions.

Réponse du ministère

4.82 Nous sommes d'accord avec la recommandation. [Traduction]

Chapitre 5

Projet routier entre Fredericton et Moncton

Contenu

Contexte	79
Étendue	80
Résumé des résultats	81
Constatations détaillées	83
Conclusion	114
<i>Annexe I Chronologie du projet routier entre Fredericton et Moncton</i>	<i>115</i>

Projet routier entre Fredericton et Moncton

Contexte

5.1 Plusieurs raisons motivent notre examen du projet routier entre Fredericton et Moncton. Tout d'abord, le projet représente un engagement considérable de fonds publics. Ensuite, il s'agit du plus important partenariat entre le secteur public et le secteur privé jamais conclu par le gouvernement provincial et de la première route à péage au Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, le projet suscite beaucoup d'intérêt parmi la population, en particulier en ce qui concerne la question des péages. Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'un rapport de notre bureau sur ce projet devrait grandement intéresser l'Assemblée législative.

5.2 Les ententes relatives au projet routier entre Fredericton et Moncton sont maintenant signées. Par contre, nous ne voyons pas notre travail comme un simple examen historique. Il se peut très bien qu'on puisse tirer du projet des leçons qui pourront servir à de futurs partenariats publics-privés. Nos recommandations visent de tels aspects.

5.3 De plus, nous sommes d'avis que notre examen nous a fourni des informations précieuses sur le processus décisionnel du gouvernement en général et que nos recommandations pourraient contribuer à améliorer le processus décisionnel du gouvernement dans l'avenir.

5.4 Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur le processus décisionnel qui a mené à une demande de propositions remise aux trois soumissionnaires de la liste restreinte le 27 mars 1997. À cette date, le gouvernement provincial avait pris et approuvé en principe toutes les décisions importantes concernant la structure, le financement, le péage, le transfert des risques ainsi que le rôle du partenaire du secteur privé dans la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de la route et de l'infrastructure de péage.

5.5 Notre rapport de 1998 contient une description du projet routier entre Fredericton et Moncton ainsi qu'une analyse du traitement comptable de l'opération. Le gouvernement provincial s'est engagé pour le projet à verser des paiements de « sous-location » totalisant 1,514 milliard de dollars échelonnés sur les 30 premières années de l'entente. De plus, le gouvernement s'est engagé à financer les coûts

***Projet routier entre Fredericton
et Moncton
Description et chronologie***

d'exploitation, d'entretien et de réfection de la route et de l'infrastructure de péage au cours de la même période. (Les coûts d'exploitation, d'entretien et de réfection de la route sont établis à 168 millions de dollars, plus les rajustements en fonction de l'inflation au cours des 20 premières années. Les paiements visant les coûts d'exploitation, d'entretien et de réfection de l'infrastructure de péage sont établis à 35,2 millions de dollars, plus les rajustements en fonction de l'inflation au cours des 10 premières années.) Le gouvernement provincial recevra du projet une somme estimée à 321 millions de dollars à titre de droit de concession durant une période de 30 ans; en gros, ce droit sera constitué des recettes tirées des péages qui excéderont les sommes nécessaires pour financer le remboursement de la dette basée sur le péage et des intérêts.

5.6 Le 4 avril 1997, le ministre des Finances annonce officiellement l'intention du gouvernement provincial d'établir un partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour construire la route entre Fredericton et Moncton, le plus important projet de travaux publics jamais entrepris dans la province. L'annonce confirme aussi que RBC Dominion Securities Inc. a élaboré le modèle de gestion. L'annexe I présente une chronologie des principaux jalons du processus décisionnel relatif au projet routier entre Fredericton et Moncton. L'annexe couvre la période se terminant à la date de remise de la demande de propositions aux trois soumissionnaires de la liste restreinte.

Étendue

5.7 Notre objectif de vérification pour notre travail de 1999 relatif au projet routier entre Fredericton et Moncton était le suivant :

Déterminer si le gouvernement provincial avait employé un processus décisionnel adéquat pour planifier la structure établie pour le projet routier entre Fredericton et Moncton.

5.8 Dans le cadre de notre travail, nous avons étudié les décisions importantes prises au sujet de la route jusqu'au 27 mars 1997, date à laquelle la demande de propositions a été remise aux trois soumissionnaires de la liste restreinte. Nous avons d'abord examiné les objectifs gouvernementaux déterminés pour le projet. Nous avons ensuite regardé comment ces objectifs avaient été transposés en conditions précises dans la demande de propositions. Nous cherchions à établir si les décisionnaires avaient eu accès à des informations suffisantes et exactes, si d'autres solutions avaient été envisagées et si les décisions prises semblaient raisonnables à la lumière des informations connues.

5.9 Notre travail a consisté dans des discussions avec des représentants du ministère des Transports et du ministère des Finances. Nous avons également étudié les documents que nous ont fourni ces personnes, de même que de nombreux autres documents pertinents, y

compris le harsard, les nouvelles lignes directrices du gouvernement provincial en matière de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'autres informations communiquées par le gouvernement. De plus, nous avons réalisé nos propres analyses au besoin.

5.10 Par notre travail, nous visions à examiner le processus décisionnel provincial en rapport avec les objectifs gouvernementaux pour le projet routier entre Fredericton et Moncton, ainsi que le contenu de la demande de propositions. Nous n'avons pas tenté de déterminer si les objectifs gouvernementaux avaient été atteints ou s'ils allaient l'être, car cela aurait dépassé le cadre du travail que nous avions prévu pour 1999.

Résumé des résultats

5.11 Le choix des objectifs gouvernementaux pour le projet a été fait à l'échelon ministériel au cours d'une période qui a duré plusieurs années. Dans l'ensemble, nous n'avons pas pu trouver de documents à l'appui des objectifs choisis lorsque d'autres solutions existaient.

5.12 Le gouvernement provincial a élaboré trois objectifs financiers qu'il a remis à RBC Dominion Securities Inc., ces objectifs devant être le fondement des recommandations structurelles des consultants. Par ailleurs, le personnel des ministères et les consultants de l'extérieur ont élaboré 10 objectifs généraux pour le projet, qui ont été inclus dans la demande de compétences et dans la demande de propositions. Pris ensemble, ces objectifs devraient, à notre avis, être considérés comme les objectifs gouvernementaux pour le projet.

5.13 La structure du projet routier entre Fredericton et Moncton suit de très près le modèle de partenariat public-privé recommandé par RBC Dominion Securities Inc. D'autres options structurelles pour le projet ont été proposées et analysées, mais l'option retenue semble être la seule qui permettait la réalisation de tous les objectifs gouvernementaux définis.

5.14 Le gouvernement provincial a l'option de se porter acquéreur de la route à un prix correspondant à sa juste valeur marchande à l'expiration de la location. Même si la dette basée sur le bail et la dette basée sur le péage auront alors été pleinement remboursées, il sera nécessaire de verser un paiement pour un prix correspondant à la juste valeur marchande.

5.15 En juin 1996, le gouvernement provincial annonçait son intention d'entreprendre un projet de construction d'une route à quatre voies entre Fredericton et Moncton. Le processus décisionnel à partir de cette annonce jusqu'au lancement de la demande de propositions semble avoir été bien coordonné. La responsabilité de chaque décision à prendre a été attribuée à différents groupes ou

personnes. De plus, le gouvernement a engagé des consultants en processus (KPMG), qui ont participé au processus décisionnel à partir de juin 1996 et fourni une opinion positive à l'achèvement du processus.

5.16 Le coût des intérêts bruts entre la date d'émission de la dette basée sur le bail, le 19 février 1998, et le début des paiements de remboursement totalisera environ 214 millions de dollars sur une dette initiale de 540 millions.

5.17 Les modalités de la demande de propositions prévoient le transfert au secteur privé de risques supplémentaires importants par rapport à la démarche habituelle du ministère des Transports en matière de construction routière. Les responsables des ministères ont souligné que toutes les décisions prises avaient fait l'objet de discussions approfondies entre les représentants des ministères et les consultants de l'extérieur. Toutefois, nous n'avons vu aucune documentation à l'appui de la décision de transférer ces risques sur la base des coûts-avantages ou autre.

5.18 Les coûts supplémentaires découlant de l'émission de la dette du projet par une tierce partie sont importants. La décision a donné lieu à des avantages pour le gouvernement provincial. Cependant, nous n'avons vu aucune analyse montrant que la valeur des avantages égalait ou excédait les coûts supplémentaires engagés.

5.19 La décision de permettre aux soumissionnaires de la demande de propositions de placer plus que le montant minimum de la dette basée sur le péage aura des répercussions négatives sur les coûts pour le gouvernement provincial.

5.20 Les tarifs de péage proposés pour le projet routier entre Fredericton et Moncton sont comparables aux tarifs en vigueur ailleurs en Amérique du Nord.

5.21 Le Conseil de gestion a approuvé le protocole de péage et certains autres éléments en vertu de son approbation, le 27 février 1997, des paramètres financiers du projet routier entre Fredericton et Moncton établis par le ministère des Finances. Autrement, le Conseil de gestion et le Conseil exécutif n'ont ni l'un ni l'autre approuvé le contenu de la demande de propositions. Les deux entités se sont fiées au personnel des ministères et aux consultants de l'extérieur pour assurer la pertinence du contenu de la demande de propositions.

Constatations détaillées

Groupes ou personnes ayant participé au processus décisionnel

5.22 Les objectifs financiers du gouvernement provincial en rapport avec le projet ont été décidés à l'échelon ministériel, en tenant compte des rapports des consultants. Le personnel des ministères a élaboré d'autres objectifs, reliés au projet, avec l'aide des consultants de l'extérieur. La coordination de l'ensemble du processus décisionnel, à partir de l'annonce officielle du projet en juin 1996, a été confiée au gestionnaire de projet, un cadre supérieur du ministère des Transports. À partir de ce moment, toutes les étapes du processus semblent avoir été franchies dans les délais prescrits. Le contenu de la demande de compétences reposait sur le rapport provisoire de RBC Dominion Securities Inc. Le contenu de la demande de propositions a été élaboré par plusieurs petits comités comprenant des représentants du gouvernement et de divers consultants spécialisés du secteur privé dont la province a retenu leurs services. Certains de ces consultants ont aussi contribué à l'élaboration de la demande de compétences et participé à l'évaluation des réponses.

5.23 Les ministères représentés dans le processus décisionnel jusqu'au lancement de la demande de propositions étaient les suivants : Transports, Finances, Ressources naturelles et Énergie, Environnement, Justice, Développement économique et Tourisme, Approvisionnement et Services, Agriculture, ainsi que Municipalités, Culture et Habitation.

5.24 L'étape de la planification et de la prise de décision du projet a beaucoup misé sur l'expertise des consultants. Bon nombre des consultants dont les services ont été retenus avait une expérience considérable des arrangements de partenariat entre le secteur public et le secteur privé dans d'autres régions du Canada et ailleurs.

Information décisionnelle

5.25 La prise de décision dans le cadre du projet routier entre Fredericton et Moncton s'est appuyée entre autres sur un certain nombre de rapports. Le principal rapport est celui préparé par RBC Dominion Securities Inc. Ce rapport traite de la faisabilité d'un arrangement de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour la route reliant Fredericton et Moncton et recommande la structure qui sera finalement adoptée pour le projet. Les décisionnaires se sont abondamment servi de la matière du rapport. Parmi les autres rapports qui ont fourni de l'information importante, notons le livre blanc du gouvernement provincial intitulé *Sur les routes au XXI^e siècle*, l'étude de faisabilité préparée par ADI Limited et intitulée *Feasibility Study for Toll Highways and Private Sector Involvement for Highway Development in New Brunswick*, ainsi que l'étude sur la circulation routière préparée par Wilbur Smith and Associates. Ces documents sont examinés plus en détail dans la chronologie du projet, présentée à l'annexe I.

5.26 Outre les rapports, on nous a dit que des informations précieuses ont été obtenues en consultant d'autres gouvernements qui

avaient employé des modèles de partenariat publics-privés pour des projets semblables, notamment la route 407 en Ontario, la route de la Nouvelle-Écosse et le pont de la Confédération.

5.27 Nous avons noté un cas où l'information utilisée par les décisionnaires était peut-être trompeuse. Le rapport de RBC Dominion Securities Inc. dit notamment qu'une approche de partenariat public-privé pourrait être utilisée pour réaliser des économies dans les coûts de construction qu'ADI Limited avait estimées à 60 millions de dollars. Or, le chiffre de 60 millions de dollars est tiré d'un rapport d'ADI Limited. Il avait été demandé à l'entreprise en 1996 de fournir une évaluation indépendante de l'estimation des coûts de conception et de construction du projet routier entre Fredericton et Moncton. Le mandat comprenait, entre autres, l'énoncé suivant :

Examiner les projets de route actuels et établir des estimations des coûts des travaux à réaliser (les coûts de conception et les coûts de construction étant fournis séparément). Des estimations séparées sont nécessaires en fonction de l'approche habituelle appliquée à la conception et à la construction, qui fait appel à un certain nombre de marchés attribués sur appels d'offres, et en fonction d'un projet unique de conception-construction. L'estimation ne tient pas compte des coûts de conception et d'installation de l'infrastructure de péage. [Traduction]

5.28 Dans son rapport d'octobre 1996, ADI formule les observations suivantes.

Au moment où le projet de route 407 en Ontario a vu le jour, on estimait que les coûts de conception-construction atteindraient 90 % des coûts des méthodes habituelles, ce qui, par la suite, s'est avéré exact. Les économies escomptées pour les projets de conception-construction sont davantage fonction de l'ampleur du projet que du genre de projet (c.-à-d. traditionnel c. conception-construction). Les économies découlant des projets de conception-construction sont maximisées lorsqu'il s'agit de réalisations de grande envergure, telles que le projet routier entre Fredericton et Moncton. Cependant, l'ampleur du projet fait en sorte que des économies importantes pourraient aussi être réalisées si la décision était prise de diviser le travail en plusieurs sections.

Le promoteur d'un projet de conception-construction s'attend à réaliser des économies sur les coûts de conception et de construction routières grâce aux mesures suivantes :

- *La construction de tronçons routiers plus longs en même temps en vertu du même marché favorise un meilleur*

équilibre entre les tranchées et les remblais, surtout par l'utilisation de gros engins de terrassement hors route.

- Des marchés importants permettent la mise sur pied d'équipes spécialisées pour des tâches particulières et répétitives, ce qui améliore l'efficacité (p. ex. travaux d'excavation, matériau d'emprunt, couche de fondation, etc.)*
- Étant donné la taille des marchés de conception-construction, les coûts d'installation de chantier sont réduits.*
- Une approche de conception-construction donne lieu à une rationalisation de l'examen de la conception. [Traduction]*

5.29 Le rapport fournit ensuite une liste des domaines où des économies sont possibles dans la construction des structures de pont.

5.30 Le rapport de RBC Dominion Securities Inc. laisse croire que les économies de 60 millions de dollars pourraient être attribuables à l'arrangement de partenariat public-privé. Or, le rapport original d'ADI dit clairement que les économies sont des économies d'échelle, et non des économies liées à la structure du projet. En conséquence, nous sommes d'avis que le rapport de RBC Dominion Securities Inc. a peut-être induit les décideurs en erreur sur l'aspect conception-construction.

Observations du ministère

5.31 *Nous sommes d'avis que le rapport de RBC Dominion Securities est très clair et n'induit aucunement en erreur lorsqu'on y lit que : une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pourrait être adoptée pour réaliser des économies dans les coûts de construction, estimées à 60 millions de dollars par ADL Ltd. Le rapport n'attribue pas les économies au partenariat public-privé, mais dit bien qu'il s'agit d'une façon possible de réaliser les économies cernées par ADI Ltd. dans le cadre d'un projet de conception-construction. Les décideurs comprenaient quelle était la source des économies. [Traduction]*

Objectifs du projet routier entre Fredericton et Moncton

5.32 À notre avis, l'établissement des objectifs gouvernementaux en rapport avec le projet routier entre Fredericton et Moncton constitue l'une des deux décisions principales prises pour le projet, l'autre étant la décision de signer l'entente finale avec Maritime Road Development Corporation.

5.33 L'objectif gouvernemental de base pour le projet routier entre Fredericton et Moncton était d'accroître la sécurité du public en améliorant le réseau routier entre Longs Creek et Moncton. Des

objectifs gouvernementaux plus précis pour le projet routier ont été formulés à l'échelon ministériel au cours d'une période de plusieurs années de planification préliminaire, à commencer par le livre blanc provincial publié en 1993. Nous croyons qu'il aurait été plus pertinent de limiter les objectifs gouvernementaux à des énoncés généraux tels que « au coût le plus bas pour la province » et « aussi rapidement que possible », au lieu de fournir des objectifs plus précis au personnel gouvernemental. Cela aurait permis au personnel gouvernemental d'être plus créatif dans la réalisation du projet, tout en répondant aux buts et objectifs plus généraux du gouvernement. Les représentants des ministères ont déclaré que les objectifs financiers retenus par le gouvernement et la structure de partenariat public-privé qui en a découlé pour le projet ont limité leur capacité de cerner des solutions de rechange acceptables pour bon nombre des objectifs du projet qu'ils ont adoptés officiellement par la suite.

5.34 Nous avons trouvé des listes d'objectifs à deux endroits. Trois objectifs financiers du gouvernement ont été remis à RBC Dominion Securities Inc. lorsque ses services ont été retenus pour formuler des recommandations relatives au projet. De plus, une liste de dix objectifs de projet considérés comme pertinents pour les soumissionnaires a été élaborée par les représentants des ministères, avec l'aide des consultants de l'extérieur, et présentée dans le document de la demande de compétences. La liste a été dressée après la publication du rapport provisoire de RBC Dominion Securities Inc. et la prise de la décision concernant la structure du projet. Cette liste figure de nouveau dans la demande de propositions, avec de légères modifications dans le libellé. Le gouvernement avait déjà fait référence à certains de ces objectifs, dont l'achèvement du projet en quatre ans, dans des annonces antérieures. Nous considérons que les trois objectifs financiers du gouvernement combinés aux dix objectifs du projet représentent les objectifs gouvernementaux en rapport avec le projet.

5.35 Les trois objectifs financiers du gouvernement remis à RBC Dominion Securities Inc. étaient les suivants :

- éviter une augmentation de la dette provinciale;
- atteindre un coût de financement raisonnable;
- atteindre un degré optimal de transfert des risques au secteur privé.

5.36 Tenant compte de ces objectifs financiers, RBC Dominion Securities Inc. a recommandé que le projet soit structuré comme un partenariat public-privé comportant un niveau minimum de financement assuré par une tierce partie, à savoir les recettes tirées des péages et les recettes accessoires. Les décisionnaires ont accepté la recommandation, et la planification du projet est passée à l'étape de la demande de propositions en prenant comme hypothèque qu'une structure de partenariat public-privé allait être adoptée.

5.37 Le personnel des ministères a dit que les objectifs du gouvernement se faisaient parfois concurrence. Ainsi, le personnel savait que le transfert des risques et l'application de certaines normes de construction et normes liées à l'environnement feraient augmenter les coûts du gouvernement. Il fallait donc prendre ces objectifs en compte pour décider des éléments à inclure dans la demande de propositions.

5.38 Notre travail relatif aux objectifs gouvernementaux du projet a consisté notamment à bien comprendre la signification de chaque objectif. Nous avons ensuite tenté de déterminer si des solutions de rechange raisonnables existaient. Dans les cas où des solutions de rechange raisonnables existaient, nous avons déterminé si des analyses avaient comparé les autres solutions et sensibilisé les décisionnaires aux limites que leur choix d'objectifs imposait quant aux options en matière de structure du projet ainsi qu'aux avantages. Puis, nous avons évalué le caractère raisonnable de l'objectif retenu, vu l'information présentée. Les objectifs gouvernementaux pour le projet sont examinés un à un ci-dessous.

5.39 Au cours de notre examen des objectifs, nous avons noté un manque de documentation à l'appui de la sélection d'objectifs précis dans les cas où des solutions de rechange raisonnables existaient. Pour ce qui est des objectifs financiers, il se peut que le manque de participation du personnel explique cette lacune. Les ministères des Transports et des Finances ont déclaré que leur participation au processus décisionnel du projet n'a débuté qu'après l'annonce officielle de la réalisation du projet, en juin 1996. Il semble bien toutefois que ces questions ont fait l'objet de discussions au niveau politique avant cette date, y compris les divers rapports demandés dont il est question précédemment et la documentation du harsard de l'Assemblée législative. Les représentants des ministères ont souligné que le calendrier de planification très serré explique le manque de documentation à l'appui des objectifs du projet retenus pour la demande de compétences et la demande de propositions. Ils ont toutefois précisé que les décisions relatives aux objectifs du projet avaient fait l'objet de discussions et d'un débat approfondis entre le personnel des ministères et les consultants engagés.

Objectifs financiers du gouvernement

5.40 Comme il est mentionné ci-dessus, RBC Dominion Securities Inc. a reçu au début de 1996 trois objectifs financiers du gouvernement à prendre en compte dans son travail pour la province. Deux objectifs touchent directement le financement du projet proposé, à savoir éviter une augmentation de la dette provinciale et atteindre un coût de financement raisonnable. Ces objectifs sont examinés ci-dessous. Le troisième objectif a trait au transfert des risques et est traité dans la section intitulée « Objectif de projet 4 » plus loin dans le présent chapitre.

Éviter une augmentation de la dette provinciale

5.41 On peut interpréter cet objectif comme obligeant le gouvernement provincial à conclure un arrangement de location-exploitation et à obtenir qu'une tierce partie autonome s'occupe des arrangements de financement du projet. La solution de rechange évidente est de ne pas avoir un tel objectif, ce qui permet au gouvernement provincial de financer lui-même le projet.

5.42 Deux arguments appuyaient la nécessité de cet objectif. Le premier était l'impact éventuel que des emprunts supplémentaires par le gouvernement provincial aurait sur la cote de solvabilité de la dette de la province, et donc sur les taux d'emprunt futurs. Le deuxième était l'obligation pour le gouvernement de respecter les limites financières imposées par la loi provinciale sur le budget équilibré.

5.43 L'argument voulant que des emprunts supplémentaires par le gouvernement provincial puissent avoir un impact néfaste sur les taux d'emprunt futurs suppose que les agences de cotation ne tiendront pas compte d'une dette émise par une tierce partie, mais appuyée par des paiements gouvernementaux. En fait, dans son rapport de 1997, RBC Dominion Securities Inc. écrit ce qui suit quant aux répercussions probables de l'émission de la dette du projet par le gérant de projet, Project Co.

Les agences de cotation compteront maintenant un engagement de 580 millions de dollars (89 % des coûts en capital). [Traduction]

5.44 L'opinion des consultants a été confirmée en novembre 1998 dans un rapport de Standard and Poors qui traite de l'affirmation du 1^{er} juin 1998 de la cote de solvabilité du Nouveau-Brunswick.

La dette financée par les recettes fiscales (desquelles sont retranchées les liquidités), qui comprend l'ensemble de la dette provinciale directe et garantie ainsi que la dette municipale, mais non les obligations rentables d'Énergie NB, s'est de nouveau accrue durant l'exercice 1998. Cette augmentation est entièrement attribuable à l'émission d'une dette basée sur le bail (non par le gouvernement directement, mais par (F-M) Project Co. du Nouveau-Brunswick, une compagnie sans but lucratif constituée plus tôt cette année) pour contribuer au financement de la construction du projet routier entre Fredericton et Moncton. Bien que la dette ne représente pas une obligation directe du gouvernement du Nouveau-Brunswick et que, à ce titre, elle ne touche pas la dette provinciale directe, Standard and Poors considère qu'il est approprié de traiter cette dette comme une dette financée par les recettes fiscales, car la province, par l'entremise de la Société de voirie du Nouveau-Brunswick, une société de la Couronne, est l'ultime responsable des paiements de sous-

location pour assurer le service de la dette basée sur le bail. Ces paiements seront imputables au Fonds consolidé de la province, ce sont des crédits législatifs qui n'ont pas à être votés chaque année par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, et ils devront être versés à partir de la date à laquelle l'autoroute est entièrement ouverte à la circulation et pour toute la durée de la dette basée sur le bail. [Traduction]

5.45 Donc, la seule dette que la province aurait évitée au titre de son évaluation de cote de solvabilité aurait été la dette de 174,5 millions de dollars basée sur le péage. En effet, cette dette ne sera pas remboursée à même les recettes fiscales provinciales, mais bien par les péages routiers. Le gouvernement connaissait l'opinion de RBC Dominion Securities Inc. sur le traitement probable de la dette basée sur le bail et a choisi d'adopter la structure de partenariat public-privé quand même. En conséquence, nous ne croyons pas que les répercussions possibles d'une dette additionnelle sur la cote de solvabilité de la province auraient dû être un facteur déterminant dans l'adoption de l'objectif.

5.46 L'autre argument en faveur de l'objectif était que la loi sur le budget équilibré ne serait pas respectée si les coûts de conception et de construction de la route étaient considérés comme des dépenses en capital au cours des quatre années de la période de construction. La question est aussi abordée dans le rapport de RBC Dominion Securities Inc. remis au gouvernement du Nouveau-Brunswick et daté du 25 juin 1997. Le rapport précise que, pour atteindre les objectifs financiers du gouvernement, il est important que la méthode de financement soit traitée comme un arrangement de location-exploitation et ne donne pas lieu à la consolidation du financement du projet dans les comptes de la province.

5.47 Le 19 décembre 1997, le ministre des Finances a déclaré ce qui suit à l'Assemblée législative :

Nous pourrions probablement construire la route si nous décidions de ne pas toucher un seul kilomètre ou un seul mille du reste du réseau routier de la province. Si nous consacrons chaque cent de construction d'infrastructures au projet en question au cours des quatre prochaines années, nous pourrions sans doute faire quelque chose. Cependant, si nous respectons le cadre financier normal, si nous tenons compte du fait que nous devons respecter notre loi sur le budget équilibré, il nous faudrait de 15 à 20 ans pour mener le projet à terme. Nous vous disons simplement qu'il n'est pas inusité qu'un gouvernement décide de conclure un partenariat avec le secteur privé dans le but de réaliser des projets qui, autrement, nous prendraient beaucoup plus de temps à exécuter. [...] Pourquoi réalisons-nous le projet? Pourquoi l'option retenue est-elle meilleure? Elle est meilleure parce

que nous ne pourrions réaliser le projet sans recourir à un partenariat avec le secteur privé. En raison de notre situation financière, nous n'avons tout simplement pas les moyens de le réaliser dans des circonstances normales.

5.48 Le 17 décembre 1997 à l'Assemblée législative, le ministre des Transports a déclaré que : *Le Cabinet a décidé que nous aurions une route à péage. [...] Le fait est que, sans péage, nous n'aurions pas de route.*

5.49 À notre avis, rien dans ces observations ne suggère que le gouvernement n'ait pas la capacité d'emprunter. Il aurait seulement eu à emprunter une somme additionnelle de 174,5 millions de dollars à titre de dette basée sur le péage et à en assurer le service. Il s'agit plutôt de la nécessité de trouver au moins 11 % du financement total du projet à l'extérieur du gouvernement, ce à quoi fait allusion RBC Dominion Securities Inc. Ce niveau minimum de recettes de péage était nécessaire pour faire en sorte que le projet puisse être traité comme un arrangement de location-exploitation en vertu des règles comptables actuelles.

5.50 À notre avis, la loi provinciale sur le budget équilibré a mené les décideurs à adopter l'objectif d'éviter une augmentation de la dette provinciale. Toutefois, nous n'avons vu rien qui nous indique qu'il a été envisagé de faire une exception et de ne pas tenir compte de la loi sur le budget équilibré dans le cas du projet routier entre Fredericton et Moncton. Comme la loi sur le budget équilibré n'impose aucune pénalité si elle n'est pas respectée, nous sommes d'avis qu'une telle option aurait dû être envisagée. Sans l'établissement d'un tel objectif, le gouvernement aurait été libre d'émettre directement la dette pour le projet. Les répercussions de l'émission directe de la dette par la province sont traitées plus loin dans le chapitre.

*Atteindre un coût de
financement raisonnable*

5.51 Cet objectif est lié à l'objectif d'optimisation des ressources, mais il reconnaît en même temps que le coût d'emprunt pour le projet allait être un peu plus élevé du fait que dette serait émise par une tierce partie plutôt que par la province. Ce coût d'emprunt plus élevé est en fait un paiement pour le transfert au secteur privé de certains risques liés au remboursement.

5.52 Dans son rapport de 1997, RBC Dominion Securities Inc. fait l'observation suivante :

Nous avons estimé que le coût du financement sera de 30 points de base au-dessus du taux d'obligations sans amortissement d'une durée de 30 ans de la province pour la dette basée sur le bail, et de 100 à 125 points de base par rapport aux obligations du Canada d'une durée similaire pour la partie de la dette basée sur le péage. Pris ensemble, les

coûts de financement représentent une prime de 36 à 38,5 points de base par rapport au taux des obligations sans amortissement de 30 ans de la province. [Traduction]

5.53 L'objectif est étroitement lié à l'objectif précédent, soit éviter une augmentation de la dette provinciale. Il fallait donc, pour satisfaire à l'objectif, obtenir que la dette soit émise par une tierce partie. Si le gouvernement avait décidé de garantir son remboursement, la dette aurait pu être émise au taux d'emprunt de la province. Par contre, agir ainsi aurait empêché la réalisation du premier objectif financier, car il aurait fallu comptabiliser comme une dette le plein montant de l'engagement au titre de la sous-location. Inversement, si le gouvernement avait garanti le remboursement de la dette ou s'il avait émis la dette directement, l'objectif relatif au coût du financement aurait été inutile.

**Autres objectifs
gouvernementaux pour le
projet, tels qu'ils sont
documentés dans la demande
de propositions**

Objectif de projet 1 – Assurer la sécurité du public voyageur

5.54 Le livre blanc provincial intitulé *Sur les routes au XXI^e siècle*, publié le 28 septembre 1993, souligne que la sécurité est une préoccupation importante sur le réseau routier entre Fredericton et Moncton. Le document déclare que l'élargissement de la Transcanadienne à quatre voies améliorerait la sécurité des voyageurs. Nous n'avons pas tenté de cerner d'autres solutions routières ni de déterminer si les preuves statistiques appuyaient les déclarations sur l'amélioration de la sécurité offerte par une route à quatre voies. Comme nous l'avons déjà dit, nous pensons que l'objectif de base du projet était l'amélioration de la sécurité du public. Il n'y a aucune solution de rechange raisonnable à un tel objectif.

Objectif de projet 2 – Faire en sorte que la route soit élaborée, conçue, construite, exploitée, gérée, entretenue et réparée d'une manière qui respecte ou dépasse les normes provinciales actuelles

5.55 Les « normes » provinciales dont il est question sont celles du ministère des Transports du Nouveau-Brunswick. Comme l'évaluation des normes du ministère des Transports dépassait la portée de notre travail, nous supposons qu'elles sont adéquates dans les circonstances. En conséquence, nous croyons qu'il n'y a aucune solution de rechange raisonnable à un tel objectif.

Objectif de projet 3 – Faire en sorte que la route soit élaborée, conçue, construite, exploitée, gérée, entretenue et réparée d'une manière respectueuse de l'environnement

5.56 D'une « manière respectueuse pour l'environnement » est définie aux fins de l'objectif comme la conformité aux lois et règlements provinciaux en matière d'environnement. Comme dans le

cas des normes du ministère des Transports, l'évaluation des normes provinciales en matière d'environnement dépassait la portée de notre travail. En conséquence, nous supposons que ces normes sont adéquates dans les circonstances et qu'il n'y a aucune solution de rechange raisonnable à l'objectif.

Objectif de projet 4 – Répartir les risques du projet entre le secteur public et le secteur privé

5.57 Cet objectif a été élaboré après que la décision soit prise d'adopter un modèle de partenariat privé-public pour le projet. Comme tous les projets routiers dans la province comportent une certaine part de partage des risques avec le secteur privé, l'objectif tel qu'il est rédigé semble raisonnable. Cependant, il semble que l'intention de l'objectif corresponde davantage à l'un des objectifs financiers fournis par le gouvernement à RBC Dominion Securities Inc. pour son analyse de faisabilité de l'approche de partenariat public-privé pour le projet routier entre Fredericton et Moncton. Cet objectif est l'atteinte d'un degré optimal de transfert des risques. En conséquence, il semble que la définition de l'objectif de projet 4 dépasse la démarche habituelle du ministère des Transports. Le sommaire des différentes composantes de risques du projet dans la demande de propositions ainsi que leur attribution confirment cette interprétation.

5.58 C'est RBC Dominion Securities Inc., dans le cadre de son affectation mentionnée précédemment, qui a effectué la majeure partie de l'analyse du partage des risques. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui nous indique RBC Dominion Securities Inc. ou le gouvernement a effectué des analyses coûts-avantages relatives au transfert de risques supplémentaires au secteur privé. De plus, nous n'avons vu dans l'étude aucune indication d'autres options de transfert de risques. On nous a dit que les représentants des ministères et les consultants externes ont tenu des discussions approfondies sur le transfert de risques et qu'ils étaient d'avis que l'objectif retenu était des plus pertinents dans les circonstances. Cependant, aucune analyse en dossier n'appuie la décision.

5.59 Nous avons effectué des analyses quantitatives des risques financiers transférés; il en est question plus loin dans le chapitre.

Objectif de projet 5 – Assurer l'optimisation des ressources pour la Société de voirie du Nouveau-Brunswick (SVNB)

5.60 La FCVI définit l'optimisation des ressources comme un terme qui résume trois valeurs distinctes mais interreliées, à savoir l'économie, l'efficience et l'efficacité. Pour le projet, les représentants des ministères nous ont dit que l'objectif avait d'abord été défini comme la meilleure qualité au coût le plus bas en tenant compte des risques. Il a été précisé par la suite, mais seulement après l'achèvement

de la demande de propositions. À notre avis, le gouvernement devrait toujours s'efforcer d'atteindre l'optimisation des ressources pour tous les projets qu'il entreprend. Nous croyons qu'il ne semble y avoir aucune solution de rechange raisonnable à l'objectif.

Objectif de projet 6 – Minimiser la contribution financière de la SVN

5.61 D'après ce que nous comprenons, l'objectif signifie minimiser les versements bruts de la province à Project Co. par l'entremise de la SVN. L'objectif ne tient pas compte du coût des péages pour les contribuables de la province. De plus, il ne prend pas en considération l'effet compensatoire du droit de concession (c.-à-d. les recettes excédentaires tirées des péages) que Project Co. versera à la SVN. Cette deuxième omission est traitée plus loin dans le chapitre.

5.62 Une solution de rechange raisonnable à cet objectif aurait été la suivante : minimiser la contribution financière des contribuables du Nouveau-Brunswick au projet. Comme le gouvernement provincial représente les contribuables de la province, nous nous serions attendus à ce que cette option soit envisagée. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui nous indique que cette solution, ou toute autre solution, ait été envisagée. De plus, nous n'avons vu aucune analyse quantitative ou qualitative à l'appui de l'objectif retenu, et aucune preuve montrant que le Conseil exécutif avait été informé des répercussions du choix de cet objectif sur les autres décisions relatives au projet.

Observations du ministère

5.63 *La demande de propositions tenait pour acquis que, si le projet allait de l'avant, il s'agirait d'une route à péage. Dans un tel contexte, en minimisant la contribution financière de la SVN, on minimise le coût pour les contribuables. Un abaissement des dépenses budgétaires profite aux contribuables.*

5.64 *On a estimé que l'utilisation de la route mènera à des économies à peu près équivalentes au coût des péages pour les véhicules commerciaux. Dans le cas des utilisateurs non commerciaux, comme il existe une autre route, les automobilistes qui choisiront d'emprunter la route à quatre voies le feront parce qu'ils considèrent que les avantages valent ou excèdent le coût du péage.*

5.65 *Il faut aussi reconnaître qu'un certain nombre d'utilisateurs de la route viendront de l'extérieur de la province, ce qui libérera les Néo-Brunswickois d'une partie des coûts et des risques. [Traduction]*

Objectif du projet 7 – Ouvrir toute la route à la circulation d'ici le 30 novembre 2001 et achever entièrement la route d'ici le 30 juin 2002

5.66 On a déclaré publiquement que la rapidité du projet de construction venait de la préoccupation du gouvernement provincial à l'égard de la sécurité du public sur la route. En conséquence, la décision d'établir comme objectif l'achèvement de la route en quatre ans semble attribuable à l'impératif de construire la route le plus rapidement possible. Selon les ingénieurs du ministère des Transports, quatre ans constituaient un minimum pour l'achèvement de la route, étant la complexité de certains aspects de sa construction (p. ex. la construction de ponts). De toute évidence, il y aurait eu de nombreuses autres possibilités quant au calendrier de construction de la route, y compris son achèvement dans une période pouvant atteindre 15 ans, comme il aurait fallu sous le régime traditionnel. L'option de construire la route en tronçons établis en fonction du risque pour la sécurité aurait aussi pu être envisagée. Cependant, nous n'avons pas réussi à déterminer si d'autres options relatives à la date d'achèvement ont été envisagées, ni leur éventuel impact sur le coût du projet. Nous n'avons vu aucune analyse coûts-avantages comparant différentes dates d'achèvement qui auraient pu être considérées comme facteur d'information dans la décision.

Objectif de projet 8 – Reporter les paiements de SVNБ au titre du projet (outre le paiement des coûts d'exploitation et d'entretien) jusqu'après l'ouverture de la route achevée

5.67 Cet objectif visait à reporter le début des paiements d'exploitation de sous-location par la SVNБ à Project Co. jusqu'à une date après la date d'ouverture de la route à toute la circulation. Les représentants provinciaux ont estimé que, sur le plan commercial, il était sage de reporter les paiements sur la route à après l'achèvement de la construction. De plus, ils ont noté que, au moment de l'établissement de l'objectif, on estimait que l'excédent budgétaire de la province en quatre ans allait être de l'ordre de 60 à 75 millions de dollars. L'excédent couvrirait les coûts de la route au moment où les paiements de sous-location commenceraient en 2003. On ne nous a fourni aucune documentation à l'appui d'une telle opinion. Par ailleurs, nous n'avons rien trouvé nous indiquant que d'autres solutions avaient été envisagées quant à la date du début des paiements de sous-location. Par contre, nous avons noté que le coût des intérêts bruts entre la date d'émission de la dette basée sur le bail le 19 février 1998 et le début des paiements de remboursement se chiffrait à environ 214 millions de dollars sur la dette originale totale de 540 millions de dollars. À notre avis, on aurait dû effectuer des analyses coûts-avantages de différentes dates de début et en remettre les résultats aux décisionnaires.

Objectif de projet 9 – Maximiser les retombées économiques et industrielles pour la population et les industries du Nouveau-Brunswick

5.68 Cet objectif traite des retombées en matière de développement économique pour la province découlant du projet routier entre Fredericton et Moncton. L'objectif a dû avoir des conséquences sur les coûts du projet, puisqu'il imposait certaines limites aux fournisseurs, sous-traitants, etc., en limitant leur capacité de trouver des approvisionnements au meilleur coût. Cependant, à notre connaissance, on n'a préparé aucune analyse des conséquences de l'objectif sur les coûts ni envisagé aucune autre option. Il se pourrait très bien que le « prix » de cette possibilité de développement économique ait été faible pour le gouvernement provincial, mais nous nous attendions à une analyse de ce prix avant l'adoption de l'objectif.

Observations du ministère

5.69 *Le gouvernement voulait s'assurer que le Nouveau-Brunswick profite de la construction du projet. Les propositions conformes ont été évaluées sur la base du coût global net le plus bas pour le projet. Les avantages économiques et industriels allaient entrer en ligne de compte seulement s'il y avait « égalité » entre des propositions. En conséquence, même si les promoteurs devaient s'engager à respecter l'objectif ainsi que leur plan d'avantages économiques et industriels, nous croyons que l'adoption de l'objectif n'a donné lieu qu'à très peu sinon à aucun coût additionnel pour la province. [Traduction]*

Objectif de projet 10 – Fournir un niveau de service élevé à un faible coût aux utilisateurs de la route

5.70 Cet objectif établissait le fait qu'il s'agirait d'une route à péage. Il relie le deuxième objectif du projet, faire en sorte que la route soit élaborée, conçue, construite, exploitée, gérée, entretenue et réparée d'une manière qui respecte ou dépasse les normes provinciales actuelles, à un régime de financement par les utilisateurs au moyen des péages. L'option des péages a d'abord été soulevée dans le livre blanc provincial de 1993.

5.71 À titre de référence pour les décisionnaires, les répercussions de l'imposition de péages sur la route ont été analysées. En particulier, on a déterminé que les recettes tirées des péages aux niveaux proposés feraient en sorte que le projet serait traité comme un contrat de location-exploitation dans les livres de la province, ce qui permettrait d'atteindre l'un des objectifs financiers examinés précédemment, soit : éviter une augmentation de la dette provinciale. De plus, une route à péages contribuerait à l'atteinte de l'objectif de projet 6 tel qu'il est interprété par le gouvernement, à savoir minimiser la contribution financière de la SVNB au projet. Les représentants des ministères ont aussi déclaré qu'on pensait qu'un système exigeant une contribution des

utilisateurs serait souhaitable, puisque celle-ci réduirait quelque peu le fardeau sur les contribuables du Nouveau-Brunswick ailleurs dans la province, qui n'emprunteraient pas la route. Nous n'avons vu aucune analyse à l'appui des avantages nets d'un système de péages (c.-à-d. les recettes brutes tirées des péages moins les coûts connexes).

5.72 Une solution de rechange raisonnable à cet objectif aurait été d'avoir une route sans péage, ce qui aurait nécessité un financement accru du fédéral ou une augmentation des paiements de sous-location prévus. Nous avons consulté des documents montrant que des fonds supplémentaires avaient été demandés au gouvernement fédéral et que les péages étaient considérés comme une option possible en l'absence de financement fédéral. Le gouvernement provincial n'a pas réussi à obtenir des fonds fédéraux supplémentaires durant la période où les décisions concernant le projet routier entre Fredericton et Moncton ont été prises. Par contre, nous n'avons rien vu qui nous indique que l'option d'augmenter les paiements de sous-location ait été envisagée. Les paiements de sous-location par le gouvernement provincial devraient, dans les faits, être de l'ordre de 58 millions de dollars par année avec le barème de péages maintenant en place. Les paiements de sous-location projetés en l'absence de péages auraient atteint environ 71 millions de dollars par année.

Observations du ministère

5.73 *La décision d'imposer des péages découle des objectifs financiers du gouvernement, et non de celui-ci. Cet objectif-ci a été atteint par l'établissement de normes visant le promoteur et l'exploitant et par l'application du protocole de péage pour assurer des taux de péage raisonnables.* [Traduction]

Recommandations Objectifs gouvernementaux pour le projet

5.74 Étant donné l'importance du choix des objectifs retenus pour un projet, nous tenons à formuler les recommandations qui suivent concernant la sélection des objectifs pour les futurs partenariats entre le secteur public et le secteur privé et le processus décisionnel du gouvernement en général.

- Pour chaque genre d'objectif envisagé, des solutions de rechange devraient être définies, lorsqu'il y a lieu.
- Chaque solution de rechange devrait être analysée quant à son impact sur le coût du projet, sur la structure du projet et sur sa contribution à l'atteinte des résultats prévus pour le projet. Ces analyses devraient être clairement documentées pour servir de référence aux décideurs.
- L'étude des solutions de rechange par les décideurs devrait comprendre des renvois aux analyses, et la justification des décisions prises devrait être documentée.

- Le gouvernement provincial devrait, aux fins comptables, s'assurer que la liste des objectifs du projet est complète et clairement documentée et que toutes les parties au projet ont bien compris les objectifs.

Réponse du ministère

5.75 Nous sommes du point de vue que les questions que vous soulevez ont été prises en considération dans la consultation menée auprès des spécialistes compétents et dans les discussions avec la haute direction et le gouvernement. Nous sommes persuadés qu'il a été correctement tenu compte des solutions de rechange, des préoccupations et des risques dans la prise de toutes les décisions. [Traduction]

Structure du projet

5.76 RBC Dominion Securities Inc. a proposé et analysé trois possibilités de structure pour le projet. Les voici :

- La Société de voirie du Nouveau-Brunswick émet des obligations-recettes autonomes.
- Une entité indépendante est propriétaire de la route et la finance par les péages et le contrat de location du gouvernement provincial.
- Le secteur privé est propriétaire de la route et la finance par les péages.

5.77 Le 28 octobre 1996, RBC Dominion Securities Inc. a publié un rapport préliminaire, dans lequel la firme recommande la deuxième option et propose un modèle de structure d'un tel arrangement. Le rapport déclare ceci :

Étant donné les trois objectifs financiers du gouvernement provincial pour le projet routier, nous avons élaboré un modèle d'entreprise et financier sur la base d'une société indépendante à but non lucratif financée par une dette contractée par le soumissionnaire retenu à la suite de la demande de propositions et par une dette contractée par cette société indépendante, le gérant de projet, pour un engagement à long terme au titre d'un contrat de location-exploitation de la Société de voirie du Nouveau-Brunswick. [Traduction]

5.78 Le rapport ajoute ceci :

En résumé, notre analyse du projet routier entre Fredericton et Moncton montre qu'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé pourrait être adopté pour atteindre les résultats suivants :

- i) *des économies estimées à 60 millions de dollars par ADI Limited pour les coûts de construction;*

- ii) *des économies de temps estimées à 14 ans par le ministère des Finances;*
- iii) *le transfert de risques importants au secteur privé durant la phase de la construction et la phase d'exploitation du projet;*
- iv) *aucune augmentation directe de la dette provinciale;*
- v) *un coût de financement de 36 à 38,5 points de base supérieurs au taux du gouvernement provincial pour les obligations d'État à long terme. [Traduction]*

5.79 Selon ce que nous comprenons des objectifs financiers du gouvernement en rapport avec le projet, un partenariat public-privé faisant appel à la location semble avoir été la seule structure possible, car les objectifs établis écartaient des solutions de rechange telles que les suivantes :

- Partenariat public-privé pour tous les aspects du projet à l'exception du financement
- Partenariat public-privé sans péage
- Marchés ordinaires pour la conception, la construction et l'exploitation
- Marchés ordinaires pour la conception, la construction, l'exploitation et les péages

5.80 En vertu des modalités de l'entente définitive, le gouvernement provincial a l'option de se porter acquéreur de la route à la fin du contrat de location-exploitation à un prix correspondant à sa juste valeur marchande plutôt qu'à sa valeur nominale. Ce qui rend cette option inhabituelle est le fait que la dette basée sur le bail et la dette basée sur le péage seront remboursées à la fin du contrat de location. La nécessité de structurer l'entente définitive ainsi est clairement précisée dans les recommandations du rapport de RBC Dominion Securities Inc. La seule raison apparente qui motive cette nécessité a trait aux règles comptables en matière de contrats de location-exploitation. Aux fins comptables, un arrangement ne peut être traité comme un contrat de location-exploitation s'il existe une option de rachat à prix de faveur à la fin du contrat de location. Comme il a déjà été mentionné, l'arrangement devait répondre aux critères d'un contrat de location-exploitation, sinon le projet n'allait pas de l'avant.

Demande de compétences

5.81 Une demande de compétences est lancée le 18 décembre 1996 pour trouver dans le secteur privé d'éventuels partenaires qualifiés pour le projet. Au moment de l'annonce de la demande de compétences, les ministres des Transports et des Finances ont déclaré qu'une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé avait été retenue. La structure du projet décrite dans la demande de compétences

(et plus tard dans la demande de propositions) reprend le modèle présenté dans le rapport de RBC Dominion Securities Inc.

5.82 Cinq propositions sont reçues en réponse à la demande de compétences. Après la réception des propositions, le processus se déroule selon un plan clairement établi, des tâches particulières étant attribuées à différents groupes.

5.83 Comme il est noté à l'annexe I, le consultant en processus chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des processus des demandes de compétences et de propositions était KPMG. Dans une lettre datée du 4 mai 1998, KPMG a fourni au ministère des Transports l'opinion suivante :

Selon notre examen et notre participation aux questions traitées dans la présente lettre, nous sommes d'avis que le processus d'évaluation ayant mené au choix du soumissionnaire :

- *était élaboré de façon juste et équitable quant à son traitement des soumissionnaires et de leurs propositions,*
- *a été mené conformément à un processus préétabli,*
- *a été mené sur la base de critères préétablis qui ont été appliqués de manière constante.*

Il s'ensuit que l'évaluation et la sélection ont été menées d'une manière consciencieuse, juste et équitable. [Traduction]

5.84 On nous a dit que les consultants de l'extérieur ont fortement conseillé au gouvernement provincial de retenir trois promoteurs pour avancer à l'étape de la demande de propositions. Étant donné le coût de préparation d'une soumission en réponse à la demande de propositions, on estimait que le gouvernement recevrait des soumissions plus concurrentielles si le champ était limité. Le ministre des Transports a annoncé les trois finalistes à l'Assemblée législative en février 1997, et une copie de la demande de propositions a été envoyée aux trois soumissionnaires retenus sur la liste restreinte le 27 mars 1997. Le reste du chapitre traite des décisions prises pour incorporer les objectifs du projet aux modalités de la demande de propositions.

Demande de propositions

5.85 Une fois les objectifs gouvernementaux pour le projet arrêtés définitivement, il a fallu les traduire en un cahier des charges détaillé, comme il apparaît dans la demande de propositions. Des membres du personnel de différents ministères ainsi que des représentants de plusieurs consultants privés engagés pour les conseiller sur le projet ont préparé le contenu de la demande de propositions.

5.86 Aux fins de notre examen du processus décisionnel relatif à la demande de propositions, nous avons examiné plusieurs aspects

importants, notamment le partage des risques, la conception-construction, l'exploitation et l'entretien, le financement, ainsi que l'approbation finale du contenu de la demande de propositions. Ces aspects couvrent une partie des objectifs du projet présentés précédemment. Nous avons voulu examiner plus en détail comment les objectifs ont été intégrés à la demande de propositions, et comment le processus décisionnel s'est déroulé.

Transfert de risques

5.87 Selon les récentes lignes directrices relatives aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé : *Le partage des risques est à la source même du partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Un facteur déterminant de réussite de tout partenariat est la détermination des risques associés à chaque élément du projet et la prise en compte des facteurs de risque, soit par le secteur public, le secteur privé ou peut-être par les deux en commun. Ainsi, pour en arriver à l'équilibre souhaité, l'objectif étant l'optimisation des ressources, il faut attribuer les facteurs de risque aux participants qui sont le mieux en mesure de les gérer, ce qui limite les coûts, tout en améliorant le rendement. [...] Le transfert des risques pour différents éléments comporte une valeur qu'il faut quantifier dans la mesure du possible.*

5.88 L'objectif du projet concernant le transfert des risques était de répartir les risques du projet entre les secteurs public et privé. Le gouvernement provincial a clairement précisé les risques qui seraient transférés au secteur privé et ceux qu'il assumerait dans un tableau situé au début du document de la demande de propositions. Le tableau divise les risques du projet en quatre catégories :

- Risques liés à l'élaboration, à la conception et à la construction
- Risques liés à la demande (péage)
- Risques liés à l'exploitation et à l'entretien
- Risques financiers (émission de la dette)

5.89 Selon l'examen que nous avons fait du tableau du transfert des risques avec le personnel des ministères, nous croyons que la demande de propositions prévoit en effet le transfert de risques supplémentaires importants au secteur privé par rapport à l'approche traditionnelle du ministère des Transports. Cependant, nous n'avons reçu aucune analyse à l'appui de la décision de transférer ces risques en rapport avec les coûts-avantages ou sur d'autres bases, et nous n'avons pas pu élaborer de notre propre chef des preuves solides à l'appui des décisions relatives au transfert des risques. Nous avons dû nous fier à des indications anecdotiques provenant des ministères. Les représentants des ministères ont déclaré qu'ils voulaient voir les risques affectés à la partie le mieux en mesure de les assumer, ce qui aurait pour effet de rabaisser le coût global du projet. Ils ont aussi souligné que toutes les décisions relatives au transfert des risques ont fait l'objet de discussions

approfondies avec les consultants de l'extérieur avant qu'elles soient prises.

5.90 Nous n'avons pas pu non plus calculer le coût final des risques transférés ni établir si le coût était raisonnable, sauf pour l'aspect financier. Les résultats de l'analyse sont présentés plus loin dans le chapitre. Le transfert des risques par rapport à des aspects particuliers de la demande de propositions est examiné plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Risques liés à l'élaboration, à la conception et à la construction

5.91 Pour ce projet, le gouvernement provincial a décidé de transférer plus de risque au secteur privé dans ce domaine que le ministère des Transports n'en assume selon l'approche traditionnelle. Normalement, la conception, l'exploitation et l'entretien des routes de la province ont lieu séparément et sont surtout le travail du personnel du ministère des Transports. Dans le cas du projet routier entre Fredericton et Moncton toutefois, le gouvernement provincial souhaitait transférer le risque en incluant toutes les étapes des travaux routiers dans la demande de propositions. Outre le travail d'arpentage préliminaire et les essais de sol préliminaires, la demande de propositions rendait les soumissionnaires responsables de tout, y compris les relevés d'arpentage détaillés définitifs, les essais de sol et tout le travail de conception. Il y avait également quelques risques liés à la construction, en particulier le risque liée à la température, que devait assumer le soumissionnaire retenu, responsabilité qui incombe habituellement à la province. Il n'a pas été possible de déterminer en fin de compte combien a coûté au gouvernement provincial le degré de transfert de risques atteint, car il a été intégré aux soumissions de MRDC pour la conception-construction et pour l'exploitation et l'entretien. Toutefois, nous croyons que la décision de réduire les risques en combinant les éléments conception-construction et entretien du projet dans une seule entente assure une certaine protection au gouvernement provincial contre d'éventuels frais d'entretien non prévus.

Risques liés à l'exploitation et à l'entretien

5.92 On nous a dit que la raison pour laquelle l'exploitation et l'entretien de la route sont compris dans le volet conception-construction est la diminution pour le gouvernement provincial des risques liés aux défauts de conception et de construction. Les défauts de conception ou de construction découverts plus tard sont, en vertu de la section de l'entente sur l'exploitation et l'entretien, la responsabilité du soumissionnaire retenu. C'est que le montant exact à verser par le gouvernement provincial, ainsi que le niveau de service à fournir, seraient déjà établis.

5.93 Les ententes relatives à l'exploitation et à l'entretien qui figurent dans la demande de propositions sont divisées en deux sections, soit l'exploitation et l'entretien de la route, et l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de péage.

5.94 La demande de propositions exige des soumissionnaires un engagement de 20 ans en rapport avec l'exploitation et l'entretien de la route. Aucune analyse n'a été faite à l'appui d'une telle position. Cependant, les représentants des ministères ont souligné que la décision avait fait l'objet de discussions approfondies avant d'être prises.

5.95 Nous sommes préoccupés du fait que la demande de propositions ne contient aucune norme de remise pour la fin de la 20^e année, bien que l'entente d'entretien initiale expire à ce moment-là. Des normes de remise sont établies seulement pour la fin de la 30^e année ou dans l'éventualité où le soumissionnaire retenu manque à ses obligations en vertu de la demande de propositions. Le soumissionnaire retenu continuera à entretenir la route de la 21^e à la 30^e année, mais le soumissionnaire et le gouvernement provincial devront alors négocier un calendrier de paiements. En conséquence, nous sommes d'avis que, malgré l'obligation de satisfaire d'année en année aux normes telles qu'elles sont rédigées dans la demande de propositions, il y a risque que des activités d'entretien soient reportées par le soumissionnaire retenu jusqu'après l'expiration de la période initiale de 20 ans. Il est impossible pour l'instant de déterminer si cet arrangement aura des conséquences financières pour le gouvernement provincial durant la période allant de la 21^e à la 30^e année. Le gouvernement provincial s'attend à ce que la majeure partie des gros travaux d'entretien nécessaires durant les 30 premières années soient exécutés au plus tard à la fin de la 20^e année (p.ex. remplacement des tabliers de pont). Cependant, si la demande de propositions visait à faire en sorte que le gouvernement provincial obtienne ce pour quoi il a payé, c'est-à-dire une route à quatre voies d'une durée de vie de 30 ans, une entente d'entretien routier de 30 ans aurait été, à notre avis, plus pertinente.

Recommandation

5.96 Pour les futurs partenariats entre le secteur public et le secteur privé qui regrouperont, aux fins d'appel d'offres, les activités de construction et d'entretien permanent, nous recommandons que :

- un calendrier de paiements soit établi au début de l'entente pour la durée de l'entente pour les activités d'entretien; ou
- des normes de remise soient établies dans l'entente pour entrer en vigueur à la date d'expiration de l'entente d'entretien initiale.

Réponse du ministère

5.97 Après de longues discussions avec les consultants, la durée optimale de la période initiale à prix fixe pour l'exploitation et l'entretien de la route a été établie à 20 ans. On a reconnu la difficulté de prévoir les coûts d'entretien si loin dans l'avenir. Le personnel du projet et les consultants ont convenu qu'une période 20 ans était vraiment la période maximale qui devrait être envisagée. Il aurait fallu verser une prime élevée pour obtenir du promoteur un engagement d'une durée plus longue. Faire systématiquement correspondre la durée du

calendrier de paiements à la durée de l'entente pourrait donner lieu à un arrangement qui n'est pas rentable.

5.98 *Bien qu'il soit admis que tenter d'envisager la situation dans 20 ou 30 ans comporte un risque, le contrat contient, comme vous le notez, des normes visant l'entretien et la réfection continus qui protègent la province. [Traduction]*

5.99 La demande de propositions exige aussi des soumissionnaires un engagement de 10 ans en rapport avec l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de péage. Les tarifs précisés dans l'entente couvrent la période de dix ans. Les tarifs des périodes de cinq ans subséquentes doivent être renégociés, et le gouvernement provincial peut choisir un autre exploitant pour l'infrastructure de péage à l'expiration des 10 premières années de l'entente. Le délai plus court fixé pour l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de péage vient du fait que des changements technologiques éventuels pourraient réduire les coûts. Comme le gouvernement provincial a supposé que les coûts de péage pourraient vraisemblablement baisser avec le temps, il ne voulait pas fixer les paiements relatifs à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure de péage durant une période plus longue. Encore une fois, aucune analyse n'appuie la décision. Par contre, les explications verbales que nous avons obtenues semblent raisonnables.

Risques liés à la demande

5.100 Les risques liés à la demande dont il est question dans la présente section renvoient au risque que les péages perçus ne soient pas aussi élevés que prévu, ce qui aurait des conséquences sur la disponibilité de cette source de recettes pour le service de la dette basée sur le péage et le droit de concession. Ce risque peut être divisé en deux volets, soit le risque que la perception des sommes dues pose des problèmes et le risque que l'achalandage soit moins intense que prévu. Nous ne pensons pas que le risque lié à la perception des péages soit important. Cependant, les conclusions tirées au sujet du risque lié au débit de circulation nous préoccupent à certains égards.

5.101 L'estimation prévisionnelle des péages probables au cours des 30 premières années d'exploitation de la route est de 650 millions de dollars. Cette source de recettes doit d'abord servir à financer le service de la dette basée sur le péage, puis comme une réserve de recettes excédentaires à verser au gouvernement provincial à titre de droit de concession. On a prévu que le coût du service de la dette basée sur le péage allait totaliser 329 millions au cours de cette période, tandis que les recettes excédentaires ont été estimées à quelque 321 millions de dollars.

5.102 Une étude de la circulation dans le corridor entre Fredericton et Moncton par Wilbur Smith and Associates a estimé qu'environ 58 % des péages (377 millions de dollars) viendront de la circulation commerciale, alors que 42 % viendront de la circulation non

commerciale. Comme la circulation commerciale est obligée d'emprunter la route à péage, il est raisonnable de supposer que les péages venant de la circulation commerciale sont garantis. Sur la base de ces estimations, on peut dire que, même en l'absence de circulation non commerciale, les recettes suffiraient à assurer le service de la dette basée sur le péage. L'impact des variations à court terme dans les sommes des péages serait atténué par le fond de réserve des péages, qui sera suffisant pour assurer les frais de service de la dette basée sur le péage durant une année et qui doit être pleinement financé avant que des recettes excédentaires soient versées au gouvernement provincial. Même advenant une grave récession, nous croyons qu'un volume minime de circulation non commerciale assurerait des recettes suffisantes pour assurer le service de la dette basée sur le péage. En conséquence, à notre avis, la possibilité que les péages ne suffisent pas pour assurer le service de la dette basée sur le péage est mince. Donc, nous estimons que le risque affecté aux prêteurs de la dette basée sur le péage est très faible.

5.103 Par contre, le gouvernement provincial perd 1 \$ pour chaque 1 \$ de péage en moins entre la somme de 650 millions de dollars prévue et la somme de 329 millions de dollars nécessaires pour assurer le service de la dette basée sur le péage.

5.104 Cette opinion va à l'encontre du tableau du transfert des risques compris dans la demande de propositions. Il semble que le gouvernement provincial ait été sous l'impression qu'il transférerait aux prêteurs de la dette basée sur le péage un risque important par rapport à la demande et qu'il a payé une prime de risque sur les taux d'intérêt pour couvrir le transfert du risque. En fait, les prêteurs de la dette basée sur le péage ont très bien pu intégrer une prime de risque très basse à leurs taux d'intérêt pour prendre en compte le risque lié à la demande, mais nous n'avons aucun moyen de confirmer cette hypothèse. Il n'est pas possible non plus de déterminer quel impact un partage plus équitable des risques liés à la demande pour le projet routier entre Fredericton et Moncton aurait eu sur les taux d'intérêt de la dette basée sur le péage.

Recommandation

5.105 Nous recommandons qu'il soit pris soin dans la demande de propositions de déterminer avec exactitude les risques transférés du gouvernement provincial à son partenaire du secteur privé en vertu des modalités de la demande de propositions.

Réponse du ministère

5.106 *Il est trompeur de présenter en dollars historiques le service de la dette basée sur le péage et les recettes excédentaires estimatives. Ces sommes sont très différentes, comme le seront au cours des années ultérieures les sommes plus importantes au titre des recettes excédentaires tirées des péages. Il aurait été plus pertinent de calculer une valeur actuelle nette pour chacun.*

5.107 *L'observation selon laquelle « il est raisonnable de supposer que les péages venant de la circulation commerciale sont garantis » est incorrecte. Bien que les camions soient obligés d'emprunter la route, le montant prévu de recettes tirées des péages qui viendra des camions est seulement une estimation. Les prêteurs de la dette basée sur le péage sont les seuls prêteurs qui assument le risque lié à la demande. Les recettes tirées des péages constituent la seule source de financement pour assurer le paiement des intérêts et du capital de leur investissement. Si les fonds ne suffisent pas pour couvrir ces montants, les prêteurs perdront leurs intérêts gagnés ainsi que leur investissement initial. Les recettes tirées des péages qui excèdent les besoins pour assurer le service de la dette basée sur le péage reviennent au gouvernement provincial, puisqu'il fournit l'emprise sur laquelle la route est construite.*

5.108 *Comme il est indiqué dans la demande de propositions, le risque lié à la demande est transféré aux prêteurs de la dette basée sur le péage. Le marché est efficace et attribue un prix à un tel risque. Si le marché avait considéré que le risque transféré était faible, le taux d'intérêt sur la dette basée sur le péage aurait été plus bas.*

5.109 *Les observations sur le risque lié à la demande négligent aussi le risque inhérent à tout aménagement d'un trajet ou d'une méthode de transport de rechange. [Traduction]*

Risques financiers

5.110 Les modalités de la demande de propositions libèrent le gouvernement provincial d'une partie des risques financiers. Ces modalités prévoient que le financement intégral du projet doit être assuré par une tierce partie. Elles précisent aussi en particulier les modalités de financement du remboursement de la dette ainsi qu'à quel moment et dans quelles circonstances les paiements de remboursement doivent débiter.

5.111 Project Company était tenu d'émettre la dette basée sur le bail. Le ministère des Finances devait aider à déterminer les parties disposées à contribuer au financement de la dette basée sur le bail. Le remboursement de la dette commencera en novembre 2003 au moyen des paiements de sous-location versés par le gouvernement provincial. Les paiements du gouvernement provincial font l'objet de crédits législatifs, de sorte que les sommes nécessaires n'ont pas été votées à l'Assemblée législative chaque année. Cela garantit en réalité aux détenteurs d'obligations fondées sur la location que le gouvernement versera régulièrement les paiements de sous-location une fois la route achevée. Le 19 décembre 1997, parlant de la dette basée sur le bail, le ministre des Finances a fait la déclaration suivante : *En procédant au moyen de crédits législatifs, nous abaissons le risque perçu par les banquiers et les titulaires d'obligations. Grâce au recours à des crédits législatifs plutôt qu'à une budgétisation annuelle, le coût est moins élevé.*

5.112 Au bout du compte, le taux d'intérêt de la dette basée sur le bail s'est chiffré à 33 points de base au-dessus du taux de la province en raison de son émission par Project Company. La décision a donc coûté 25 millions de dollars en dollars de 1998, ce qui signifie que Project Company a pu emprunter 540 millions de dollars, alors que le gouvernement provincial aurait pu emprunter 565 millions de dollars pour le même barème de remboursement.

Observations du ministère

5.113 *Le taux d'intérêt de la dette basée sur le péage émise par Project Company était supérieur au coût d'emprunt du gouvernement provincial pour plusieurs raisons : les prêteurs acceptent le risque lié à l'achèvement, l'émission incorpore une clause d'amortissement, l'émission est relativement importante, etc. Il n'est donc pas approprié de comparer l'émission à une émission de débentures habituelle du gouvernement provincial. [Traduction]*

5.114 Le gouvernement provincial a retiré deux avantages de la décision de faire émettre la dette basée sur le bail par Project Company. Premièrement, il a pu transférer aux détenteurs d'obligations le risque du non-achèvement de la construction de la route. En d'autres termes, si la route n'est pas achevée, le gouvernement ne sera pas tenu de verser les paiements de sous-location prévus. Deuxièmement, la dette devait être émise par une organisation indépendante (à savoir Project Company) et partiellement financée par des sources de recettes à l'extérieur du gouvernement pour éviter qu'elle soit ajoutée, aux fins comptables, à la dette de la province. Il ne semble y avoir aucun transfert des risques financiers liés à la dette basée sur le bail une fois la construction de la route achevée. Cependant, les taux d'intérêt seront plus élevés pour la durée de la période de remboursement.

5.115 Le soumissionnaire retenu était tenu de placer la dette basée sur le péage pour le compte de Project Company. Cette dette a été divisée en groupes prioritaires et en groupes de second rang. Les taux d'intérêt pour les groupes prioritaires de la dette basée sur le péage totalisant 149,5 millions de dollars ont fini par être de 60 (pour 138,0 millions de dollars) et de 100 (pour 11,5 millions de dollars) points de base au-dessus du taux d'emprunt de la province. Les taux d'intérêt des deux groupes de second rang de la dette basée sur le péage totalisant 25 millions de dollars seront de 286 (pour 15 millions de dollars) et de 486 (pour 10 millions de dollars) points de base au-dessus du taux d'emprunt de la province au moment de leur émission.

5.116 Le gouvernement provincial a retiré trois avantages de la décision de faire émettre la dette basée sur le péage par Project Company. Premièrement, il a pu transférer aux détenteurs d'obligations le risque du non-achèvement de la construction de la route. En d'autres termes, si la route n'est pas achevée, le gouvernement ne sera pas tenu de verser les paiements de remboursement de la dette basée sur le péage. Deuxièmement, les détenteurs d'obligations assumeront un

faible pourcentage du risque lié au débit de circulation et à la perception (la demande) comme il est mentionné précédemment, car les péages sont la seule source de financement pour le remboursement de la dette basée sur le péage. Troisièmement, la dette devait être émise par une organisation indépendante (à savoir Project Company) et financée par des sources de recettes de l'extérieur du gouvernement pour éviter qu'elle soit ajoutée, aux fins comptables, à la dette de la province.

5.117 C'est MRDC qui a structuré la dette basée sur le péage. Pour sa part, le gouvernement provincial a tenté de rendre les émissions d'obligations au titre de la dette basée sur le péage aussi attirantes que possible aux yeux des prêteurs potentiels en gérant le risque lié à la construction par des cautionnements, de l'assurance et le choix du promoteur, et en établissant un protocole de péage précis et en finançant à l'avance un fonds de réserve pour le service de la dette avant de percevoir tout droit de concession.

5.118 Comme il est maintenant précisé dans les récentes lignes directrices pour les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, nous estimons que la répartition optimale des risques entre les partenaires d'un partenariat public-privé doit tenir compte de quel partenaire est le mieux en mesure de gérer ou d'atténuer chaque risque. À notre avis, de façon générale, le partenaire le mieux en mesure d'assumer le risque est celui qui peut le faire au coût le plus bas. Partant d'un tel principe, il semble que le gouvernement provincial était le mieux en mesure d'assumer le risque financier du projet, car il avait accès aux taux de financement les plus favorables. Le gouvernement provincial a reçu certains avantages en contrepartie des coûts additionnels engagés, et il a pris toutes les mesures nécessaires pour abaisser les coûts de financement. Cependant, comme aucune analyse n'a été préparée comparant le coût supplémentaire du financement par rapport aux avantages reçus, nous ne pouvons confirmer la pertinence de la décision de faire émettre la dette par une tierce partie.

Recommandation

5.119 Dans les cas où les coûts de financement seront plus élevés que les taux de la province, nous recommandons que le gouvernement provincial prépare une analyse coûts-avantages avant de prendre la décision de faire émettre la dette d'un projet par des tierces parties dans le cadre de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. En particulier, le coût des taux d'intérêt plus élevés devrait être comparé aux avantages découlant de la décision.

Réponse du ministère

5.120 On a retenu les services de consultants pour obtenir une vue plus large des solutions de rechange et des risques connexes. Le fait que le coût de financement de la dette basée sur le péage soit supérieur au coût d'emprunt du gouvernement provincial signifie qu'il y a eu transfert de risques et que le marché a attribué un coût à ce transfert. Les marchés financiers étant considérés comme efficaces, le prix du transfert de risque a donc été correctement établi. [Traduction]

5.121 Dans notre rapport de 1998, nous mentionnions que nous allions tenter de déterminer la justification et les conséquences potentielles d'émettre la majeure partie de la dette du projet à l'avance. En fait, le modèle de partenariat public-privé présenté par RBC Dominion Securities Inc. dans son rapport provisoire de 1996 recommandait justement une telle approche : *Notre modèle financier prévoit l'emprunt de 100 % de la dette nécessaire au début du projet afin de verrouiller les taux actuels et de transférer tout le risque financier du gouvernement provincial à d'autres. Le port négatif d'une dette non utilisée entraîne un coût, qui est minimisé par des placements à court terme et les péages perçus sur la route au fur et à mesure que des tronçons sont ouverts à la circulation.* [Traduction]

5.122 L'avantage de cette décision pour le gouvernement provincial était le verrouillage des taux d'intérêt, ce qui éliminait un aspect du risque financier du projet (le risque que les taux d'intérêt montent durant la période d'émission de la dette). Les représentants du ministère des Finances nous ont informés que c'est aussi ce que fait le gouvernement provincial lorsqu'il émet ses propres obligations. L'approche semble raisonnable. Il semble aussi, selon l'énoncé de RBC Dominion Securities Inc., que le coût de la décision est raisonnable et maniable.

Autres questions

Niveau minimum de la dette basée sur le péage

5.123 La demande de propositions exigeait du soumissionnaire retenu qu'il garantisse le placement d'au moins 13 % (ou 114,01 millions de dollars) du coût d'immobilisation total du projet (877 millions de dollars) à titre de dette basée sur le péage. Le gouvernement provincial semble avoir eu trois raisons d'établir cette exigence.

- Transférer aux détenteurs d'obligations le risque lié au remboursement dans l'éventualité où les péages ne couvrent pas le remboursement de la dette basée sur le péage, ce qui répond à l'objectif du projet relatif au partage des risques entre les secteurs public et privé.
- Faire en sorte que l'opération soit, aux fins comptables, traitée comme un contrat de location-exploitation, ce qui répond à l'objectif du projet de ne pas ajouter la dette aux livres du gouvernement provincial.
- Abaisser les paiements de sous-location du gouvernement provincial à Project Company au niveau le plus bas possible, ce qui répond à l'objectif du projet de minimiser la contribution financière de la SVNB au projet.

5.124 Nous mettons en doute le raisonnement derrière la décision de permettre au soumissionnaire retenu d'émettre plus que le niveau minimum nécessaire pour la dette basée sur le péage. Étant donné la façon dont les paiements du service de la dette sont versés, il semble

que, en fin de compte, les coûts nets pour le gouvernement provincial seront accrus. En permettant qu'une dette additionnelle basée sur les péages soit émise à des taux d'intérêt plus élevés au lieu du même montant pour la dette basée sur le bail à des taux d'intérêt plus bas, le coût global total du service de la dette s'en trouve accru. Les représentants des ministères n'ont pas pu nous décrire les avantages concrets découlant de la décision.

5.125 Si l'on prend les chiffres réels, il s'agit d'un total de 174,5 millions de dollars au titre de la dette basée sur le péage qui a été ou qui sera émis pour le projet. Cela signifie qu'une somme de 60,49 millions de dollars de plus que la somme nécessaire a été placée par MRDC au titre de la dette basée sur le péage. Jusqu'à présent, la somme de 149,5 millions de dollars a été émise au titre de la dette basée sur le péage, soit 35,49 millions de dollars au-dessus du minimum de 13 %. Vu la différence dans les taux d'intérêt, qui est de 6,47 % pour la dette basée sur le bail et de 6,74 % et 7,14 % pour la dette basée sur le péage, le coût de financement supplémentaire a une valeur actuelle nette de 2,2 millions de dollars en dollars de 1998. Le coût supplémentaire augmentera considérablement lorsque la somme de 25 millions de dollars sera émise au titre de la dette basée sur le péage avant la fin de la phase de construction du projet. Cette dette basée sur le péage portera des taux d'intérêt de 9 % et de 11 % et sera détenue par le soumissionnaire retenu, MRDC.

5.126 Comme le coût supplémentaire du service de la dette basée sur le péage vient directement des péages, il a comme conséquence de réduire les recettes excédentaires tirées des péages (c.-à-d. des recettes provinciales) qui, autrement, auraient été versées à la province. Cette réduction dans les recettes excédentaires tirées des péages sera supérieure à la réduction des paiements de sous-location par le gouvernement provincial. En conséquence, l'impact net de la décision pour le gouvernement provincial est négatif. À notre avis, cet impact aurait été constaté si on avait préparé une analyse coûts-avantages. Une telle analyse n'a toutefois pas été effectuée avant le lancement de la demande de propositions.

Recommandation

5.127 Nous recommandons que des analyses coûts-avantages soient préparées avant que les modalités de la demande de propositions soient finalisées lorsqu'elles fournissent de l'information importante pour la prise de décision.

Réponse du ministère

5.128 La façon dont la demande de propositions était structurée permettait de fixer la dette basée sur le péage à une valeur aussi élevée que possible à partir d'une source de recettes estimative. On ne savait pas, au moment du lancement de la demande de propositions, que le gouvernement allait obtenir les recettes excédentaires tirées des péages, puisque les soumissionnaires pouvaient proposer un arrangement de partage de toute recette excédentaire tirée des péages. Aucun des

soumissionnaires n'a proposé de mécanisme de partage, de sorte que tout excédent revient à la province.

5.129 *Comme les recettes totales prévues au titre des péages sont fondées uniquement sur des estimations, rien ne garantit que le gouvernement provincial reçoive des fonds. Cependant, le montant de la dette basée sur le péage est connu, et le paiement annuel de sous-location est fixe. En conséquence, une dette moins élevée basée sur le péage diminue le risque et le coût assumés par le gouvernement provincial. [Traduction]*

Tarifs des péages

5.130 Les décisions concernant les tarifs des péages devaient satisfaire à l'objectif du projet de fournir aux utilisateurs de la route un niveau de service élevé à un faible coût. Elles satisfaisaient aussi à l'objectif de minimiser la contribution provinciale au projet. Les décisions prises au sujet des tarifs des péages semblent avoir répondu de façon satisfaisante aux objectifs applicables du gouvernement provincial.

5.131 En septembre 1996, les services d'ADI Limited sont retenus pour réaliser, en collaboration avec Wilbur Smith and Associates, de New Haven, au Connecticut, une étude de la circulation dans le corridor allant de Longs Creek à Moncton. Dans le cadre de leur travail, les consultants proposent des tarifs de péage maximums pour le projet routier entre Fredericton et Moncton. Un représentant ministériel nous a dit que le premier ministre et le ministre des Transports considèrent alors que les tarifs proposés sont trop élevés. En conséquence, les tarifs approuvés dans le protocole de péage de la demande de propositions seront quelque peu moins élevés. Au moment de la préparation de la demande de propositions, on estimait que les recettes tirées des péages qui seraient perçus au cours de la période de 30 ans de l'entente de sous-location atteindraient 650 millions de dollars.

5.132 Dans le cadre du processus décisionnel relatif aux tarifs des péages, on a réalisé une analyse comparant les tarifs de péage proposés pour la route entre Fredericton et Moncton avec d'autres tarifs ailleurs en Amérique du Nord. Les tarifs proposés pour la route entre Fredericton et Moncton revenaient à 3,5 c. le kilomètre. Ce tarif était comparable à celui des autres routes examinées, par exemple les autoroutes du Maine (3 c. le kilomètre) et du New Hampshire (6 c. le kilomètre) et la route Coquihalla en Colombie-Britannique (5,1 c. le kilomètre). Il semble, d'après l'analyse, que les tarifs de péage proposés pour le projet routier entre Fredericton et Moncton sont raisonnables.

5.133 Selon les modalités de la demande de propositions, il incombe à Project Company de prendre l'initiative des augmentations de tarif des péages. De plus, la demande de propositions limite les augmentations à

90 % de l'indice des prix à la consommation et précise qu'aucune augmentation ne peut avoir lieu avant que la route soit achevée. La demande précise également que Project Company peut décider d'appliquer des tarifs de péage qui sont inférieurs aux limites permises en vertu du protocole de tarifs des péages, pourvu qu'une telle décision permette de maximiser les recettes brutes tirées des péages moins les coûts de perception. Donc, une fois que les augmentations sont permises, Project Company doit augmenter les tarifs de péage annuellement d'un montant équivalant à 90 % de la hausse de l'IPC, à moins qu'elle puisse prouver qu'une augmentation plus faible ou nulle améliorera les recettes nettes tirées des péages. Sans une telle disposition, Project Company n'aurait eu aucune raison d'augmenter les tarifs des péages. Étant donné que le montant des paiements de remboursement de la dette basée sur le péage est fixe pour la durée de la dette, nous sommes d'avis que 100 % des avantages découlant des augmentations des tarifs de péage reviennent à la province.

Observations du ministère

5.134 *Project Company pourrait manquer à ses engagements relatifs à la dette basée sur le péage, ou la dette basée sur le péage aurait pu ne pas être contractée. Les augmentations de tarifs ne profitent pas nécessairement à 100 % au gouvernement provincial. Les augmentations de tarifs de péage pourraient ou non compenser pour des volumes moins élevés que prévu durant les mauvaises années. Lier les augmentations de péage aux variations de l'IPC du Nouveau-Brunswick faisait partie du protocole de péage considéré par les prêteurs dans l'établissement du coût et du montant de la dette basée sur le péage. [Traduction]*

5.135 Le gouvernement provincial ne peut lui-même augmenter les tarifs des péages. Toutefois, les modalités de la demande de propositions exigent la maximisation par Project Co. des recettes tirées des péages, assurant ainsi les besoins fixes relatifs au service de la dette basée sur le péage et maximisant le droit de concession à verser au gouvernement provincial. Cette disposition de la demande de propositions satisfait donc à l'objectif de projet du gouvernement provincial de minimiser sa contribution financière au projet en maximisant le droit de concession qu'il recevra de Project Co. De plus, elle protège les intérêts des prêteurs de la dette basée sur le péage et a pu avoir un effet sur les taux d'intérêt qu'ils ont offerts.

Droit de concession

5.136 La demande de propositions ne définit pas les termes « droit de concession » et « recettes excédentaires tirées des péages ». Par contre, il en est fait mention dans le paragraphe 4.4.3 sur les péages et les recettes accessoires.

Les recettes brutes tirées des péages et les recettes accessoires seront utilisées pour assurer le service de la dette basée sur le péage. Toute somme de péage et recette accessoire qui ne sont pas utilisées pour assurer le service de la dette basée sur le péage reviendront à Project Company. De telles recettes,

moins les paiements versés en vertu de toute mesure d'incitation, serviront à diminuer les paiements de sous-location subséquents de la SVNB. [Traduction]

5.137 Les représentants des ministères ont expliqué que le droit de concession est un moyen de mettre à la disposition du gouvernement provincial les recettes tirées des péages qui ne sont pas affectées au service de la dette. Le droit de concession se veut plus qu'un paiement correspondant à la juste valeur marchande de l'utilisation du corridor foncier provincial sur laquelle la route est construite. Il sert à payer les droits transférés à Project Company en rapport avec le projet, ce qui devient plus évident lorsqu'on considère que l'acquisition de terrains pour la route a coûté au total 12,1 millions de dollars à SVNB, alors que le droit de concession de la période de 30 ans est estimé à 321 millions de dollars.

5.138 Durant la période de construction, les recettes excédentaires tirées des péages serviront à financer un fonds de réserve pour le compte des prêteurs de la dette basée sur le péage. Le fonds de réserve doit atteindre un montant suffisant pour assurer le service de la dette basée sur le péage durant deux ans pendant la période de construction et pour assurer le service de la dette basée sur le péage durant une année une fois la route achevée.

Autorisation des décisions relatives au projet

5.139 Par notre examen du processus décisionnel entourant le projet jusqu'au stade de la demande de propositions, nous voulions nous assurer que les principales décisions avaient été autorisées comme il se doit. Nous estimons que la recommandation de lancer une demande de propositions dans le cadre d'un arrangement de partenariat public-privé et le contenu recommandé pour la demande de propositions auraient dû être présentés à un organe d'autorisation (Conseil de gestion, Comité des politiques et des priorités, Conseil exécutif) conformément au manuel intitulé *Présentation des documents du Conseil exécutif*. Les organes d'autorisation auraient ensuite dû approuver les recommandations de la manière prescrite.

5.140 Au cours de notre examen, nous avons noté que le Conseil de gestion et le Comité des politiques et des priorités avaient approuvé une recommandation du Comité des sous-ministres proposant de passer à l'étape de la demande de propositions avec trois partenaires du secteur privé retenus en sélection finale. Cependant, le Conseil de gestion n'a approuvé qu'une partie des obligations relatives aux péages telles qu'elles sont rédigées dans la demande de propositions. En particulier, il a approuvé le protocole de péage et certains autres points en vertu de son approbation, le 27 février 1997, des paramètres financiers du projet routier entre Fredericton et Moncton établis par le ministère des Finances. Autrement, le contenu de la demande de propositions n'a été approuvé ni par le Conseil de gestion, ni par le Conseil exécutif. Ces deux conseils se sont fiés au personnel des ministères et aux consultants

de l'extérieur quant à la pertinence du contenu de la demande de propositions. À notre avis, il aurait été souhaitable que le Conseil exécutif approuve le contenu de la demande de propositions avant qu'elle soit lancée pour s'assurer que les objectifs gouvernementaux de cet important projet étaient correctement pris en compte dans les modalités imposées aux soumissionnaires.

Réponse du ministère

5.141 *Plusieurs présentations ont été faites au Cabinet pour le tenir au courant et pour obtenir son approbation à des étapes cruciales du processus. Le matériel de la demande de propositions est complexe et s'étend sur plusieurs volumes. Le gouvernement se fait à l'expérience de son personnel et des spécialistes qu'il avait recrutés pour ce projet complexe. [Traduction]*

Nouvelles lignes directrices gouvernementales

5.142 Nous avons constaté avec plaisir que le gouvernement provincial a publié le 28 janvier 1999 un document intitulé *Partenariats entre le secteur public et le secteur privé (Lignes directrices et protocoles)*. Dans la section sur les principes directeurs du document, les observations suivantes sont faites.

Comme pour toute proposition, il faut d'abord mener une évaluation complète pour déterminer s'il s'agit d'une priorité du gouvernement. La conclusion d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé n'est possible qu'après avoir soigneusement évalué d'autres méthodes d'exécution et après avoir établi qu'il s'agit bien de la meilleure solution, ce que démontre un plan d'affaires solide.

Tous les partenariats entre le secteur public et le secteur privé seront fondés sur les principes directeurs suivants :

- 1. Définition du projet : l'ampleur ou la complexité du projet est suffisante pour offrir l'occasion au secteur privé de démontrer de l'initiative, de l'innovation et du savoir-faire en réalisant l'optimisation des ressources au Nouveau-Brunswick.*
- 2. Marché concurrentiel du secteur privé : il existe un nombre suffisant de promoteurs qualifiés dans le secteur privé pour que la procédure soit concurrentielle.*
- 3. Partage des récompenses : le public bénéficie d'une utilisation économique, efficiente et efficace de ses ressources grâce au projet, tandis que le secteur privé peut s'attendre de réaliser un rendement raisonnable par rapport à ses investissements.*

4. *Élément déterminant du transfert des facteurs de risque : les risques sont attribués au partenaire le mieux en mesure de les assumer.*
5. *Méthode d'approvisionnement : elle doit être juste et transparente, et elle sera soumise à un contrôle préalable.*
6. *Signature d'un contrat : l'acceptation d'une relation habituellement à long terme sera établie au moyen de la signature d'accords contractuels.*
7. *Communications : mise en place d'un plan de communications proactif, continu et transparent destiné à tenir les personnes informées.*

5.143 Nous sommes d'avis que le document s'avérera une référence utile pour les futurs projets de partenariats entre le secteur public et le secteur privé entrepris par le gouvernement provincial.

Conclusion

5.144 En juin 1996, le gouvernement annonçait son intention d'aller de l'avant avec un projet de route à quatre voies entre Fredericton et Moncton. À notre avis, le processus décisionnel suivi après cette date pour traduire les objectifs gouvernementaux en obligations précises pour le projet s'est avéré efficace. Nous sommes toutefois moins à l'aise avec le processus qui a mené à l'annonce de juin 1996. Les objectifs gouvernementaux établis avant cette date ont gravement restreint la capacité du personnel des ministères d'adopter des approches souples pour la réalisation du projet. L'établissement des objectifs a été sans aucun doute une partie très importante du processus décisionnel du projet. C'est la raison pour laquelle nous estimons que l'établissement d'objectifs par le gouvernement aurait dû faire l'objet de la même rigueur et des mêmes analyses que le personnel ministériel et les consultants ont appliqué à la prise de décisions ultérieures. Nous incitons les futurs décisionnaires à adopter un processus décisionnel plus officiel et de correctement documenter la justification de leurs décisions.

Annexe I

Chronologie du projet routier entre Fredericton et Moncton

Le 28 septembre 1993, le gouvernement provincial rend public un livre blanc intitulé *Sur les routes au XXI^e siècle*. Ce livre blanc énonce officiellement que le gouvernement du Nouveau-Brunswick envisage l'idée d'établir des partenariats avec des intérêts du secteur privé pour construire et financer certains tronçons de routes qu'il planifie. On y déclare aussi que le gouvernement procédera activement à la mise en vigueur de péages sur certains tronçons des nouvelles routes afin que les utilisateurs qui profitent des nouveaux réseaux de voies de communication assument une part de coût du projet.

Le rapport final du Comité spécial de la politique routière du Nouveau-Brunswick (comité représentant tous les partis politiques) est présenté le 8 avril 1994. Le comité recommande que des mécanismes de financement appropriés permettant l'achèvement du réseau routier national soient définis et acceptés par tous dans un proche avenir. Il recommande aussi que le gouvernement provincial obtienne du gouvernement fédéral un engagement financier important.

En juin 1994, un rapport intitulé *Feasibility Study for Toll Highways and Private Sector Involvement for Highway Development in New Brunswick* est remis au ministère des Transports et au ministère des Finances du Nouveau-Brunswick par ADI Limited, Price Waterhouse et Transroute Consultants. Le rapport présente les résultats d'une étude de faisabilité concernant les routes à péage et la participation du secteur privé à l'aménagement de routes au Nouveau-Brunswick.

Le 29 mars 1995, la lieutenant-gouverneure du Nouveau-Brunswick signe la loi créant la Société de voirie du Nouveau-Brunswick. La loi officialise le concept des péages. La SVN B est censée être une entreprise commerciale établie pour concevoir, construire, exploiter, entretenir, percevoir des péages et posséder certaines routes. Dans notre rapport de 1995, nous faisons référence à l'intention visée pour la SVN B.

Le 11 juin 1996, le trajet prévu pour le projet routier entre Fredericton et Moncton est annoncé. La lieutenant-gouverneure en conseil approuve le trajet de la Transcanadienne qui est présenté et étudié dans l'étude d'impact sur l'environnement avec certaines dispositions conditionnelles.

L'annonce officielle de la réalisation du projet a lieu le 14 juin 1996. On annonce qu'une section à quatre voies entre Longs Creek et Moncton sera construite d'ici 2000. Le gouvernement provincial annonce aussi qu'il a retenu les services de RBC Dominion Securities Inc. pour la réalisation d'une étude de faisabilité du projet. Il indique sa préférence pour l'option d'un financement fédéral-provincial. En l'absence de financement fédéral, la province est donc disposée à envisager d'autres options telles qu'un partenariat public-privé, des péages ou des taxes sur le carburant diesel.

Le 26 juin 1996, le Conseil de gestion et le Conseil exécutif approuvent le recrutement de RBC Dominion Securities Inc. pour analyser la faisabilité d'appliquer une approche de partenariat public-privé au projet routier entre Fredericton et Moncton. RBC Dominion Securities Inc. prend connaissance des objectifs financiers du gouvernement, que doit viser toute structure proposée. Ces objectifs sont les suivants :

- éviter une augmentation de la dette provinciale;
- atteindre un coût de financement raisonnable;
- atteindre un degré optimal de transfert des risques au secteur privé.

Le 2 juillet 1996, le bureau du projet routier entre Fredericton et Moncton est mis sur pied, et des experts de partout au gouvernement sont détachés au projet. Jusque là, la participation des ministères au projet s'était limitée à celle des hauts fonctionnaires.

Au cours de l'été et de l'automne 1996, les services de quatre autres cabinets de consultants principaux sont retenus. Il s'agit de KPMG (processus de partenariat entre le secteur public et le secteur privé), Delcan (ingénierie), Goodman Phillips & Vineberg (aspects juridiques), et Washburn & Gilis (aspects environnementaux).

En septembre 1996, les services d'ADI Limited sont retenus pour réaliser une étude de la circulation dans le corridor entre Longs Creek et Moncton, en collaboration avec Wilbur Smith and Associates, de New Haven, au Connecticut. Il est également fait appel au groupe torontois IBI Group.

RBC Dominion Securities Inc. remet son rapport provisoire sur le projet routier entre Fredericton et Moncton au gouvernement du Nouveau-Brunswick le 28 octobre 1996. Le rapport propose trois différentes options de structure et indique la solution que RBC Dominion recommande (un partenariat soigneusement structuré entre le secteur public et le secteur privé), laquelle sera par la suite mise en œuvre.

Une demande de compétences est lancée le 18 décembre 1996 pour trouver des partenaires éventuels qualifiés pour le projet. Au moment de l'annonce de la demande de compétences, les ministres des Transports et des Finances déclarent qu'une approche de partenariat public-privé a été retenue. Ils annoncent également que la route sera une route à péage. La date limite d'achèvement révisée est maintenant 2001.

À la date limite du 23 janvier 1997 de la demande de propositions, cinq soumissions ont été reçues. Quatre équipes d'évaluation composées de personnel gouvernemental et de consultants sont établies pour étudier les cinq soumissions reçues. Les équipes sont les suivantes : équipe d'élaboration, équipe technique, équipe financière, et équipe chargée du volet exploitation et entretien.

Les quatre équipes d'évaluation remettent les résultats de leurs évaluations des cinq propositions le 19 février 1997. À la même date, le Comité directeur aussi termine son travail en approuvant l'avancement de trois promoteurs à l'étape de la demande de propositions. Le Comité directeur est surtout composé de hauts fonctionnaires du ministère des Transports et de quelques représentants du ministère des Finances.

Le 21 février 1997, le Comité des sous-ministres approuve l'avancement de trois promoteurs à l'étape de la demande de propositions. Le comité, mis sur pied à des fins d'examen, est composé des sous-ministres des Transports, des Finances et de la Justice et d'un représentant principal du Cabinet du premier ministre.

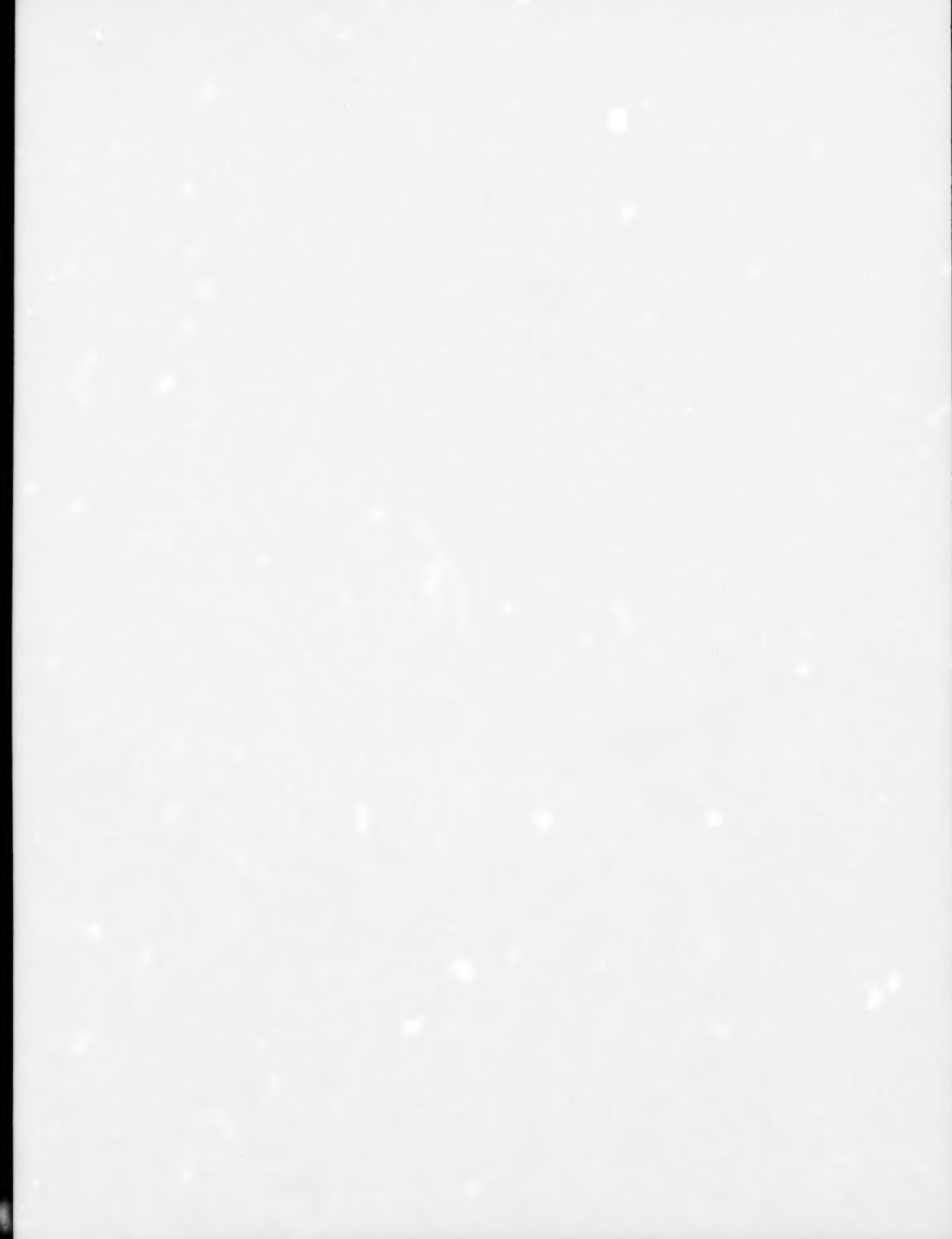
Le 25 février 1997, le Conseil de gestion et le Comité des politiques et des priorités recommandent au Conseil exécutif qu'une liste restreinte de trois promoteurs avance à l'étape de la demande de propositions selon le processus défini dans la demande de compétences. Les trois promoteurs retenus sont Maritime Highway Corporation, Maritime Road Development Corporation et Peter Kiewit Sons Co. Ltd. À la même date, le Conseil exécutif approuve l'avancement des trois promoteurs à l'étape de la demande de propositions, et on annonce publiquement les trois promoteurs retenus sur la liste restreinte.

Le 27 février 1997, le Conseil de gestion et le Conseil exécutif approuvent l'inclusion dans la demande de propositions des paramètres financiers suivants.

- i) L'interdiction des camions sur la Transcanadienne actuelle. Permis spéciaux accordés aux camions faisant des affaires locales.
- ii) Le gouvernement autorisera les sous-paiements de location de la province au moyen de crédits législatif.
- iii) Tarif de péage minimum initial de 22 \$ pour un voyage aller simple pour les camions.
- iv) Tarif initial de l'ordre de 6,75 \$ à 7,00 \$ pour les automobiles.

Le 21 mars 1997, ADI Limited remet un rapport d'étude de la circulation routière. Le rapport déclare que les recettes les plus probables tirées des péages pour les 30 premières années de la sous-location seraient de l'ordre de 650 millions de dollars.

Le 27 mars 1997, une demande de propositions est lancée aux trois promoteurs sur la liste restreinte. Le même jour, un décret en conseil proclame des modifications à la *Loi sur la Société de voirie du Nouveau-Brunswick* et établit que les modifications entreront en vigueur le 27 mars 1997. Ces modifications fournissent à la SVNB la possibilité de conclure un marché avec un partenaire du secteur privé.



Chapitre 6

Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité

Contenu

Contexte	121
Étendue	122
Résumé des résultats	122
Premières vérifications d'optimisation des ressources	123
Première étude des rapports annuels à l'échelle du gouvernement	124
Nouvelle directive sur les rapports annuels	124
Vérifications d'optimisation des ressources après la mise en oeuvre de la directive	126
Indicateurs du rendement	127
Examen des rapports annuels de 1997-1998	129
Rôle du rapport annuel	135

Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité

Contexte

6.1 Le présent chapitre examine l'évolution de la mesure du rendement et du rapport sur l'efficacité au gouvernement du Nouveau-Brunswick depuis 10 ans. Cette année marque le 10^e anniversaire du mandat de notre bureau en matière de rapport sur l'efficacité ainsi que le 10^e anniversaire de la mise en œuvre de la première directive du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur les rapports annuels.

6.2 Notre bureau a réalisé sa première vérification d'optimisation des ressources et en a fait rapport en 1989. Cet élargissement du rôle du bureau pour englober les vérifications d'optimisation découle de l'ajout, à la liste d'éléments dont fait rapport le vérificateur général, des cas dans lesquels :

- des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficience;
- des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable;
- des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.

6.3 Ces modifications, apportées à notre loi en décembre 1988, ont établi par voie législative le principe des trois « E » (économie, efficience et efficacité). Notre bureau s'est très rapidement rendu compte que faire rapport sur le troisième « E », l'efficacité, serait un défi, surtout parce qu'aucun cadre général de rapport sur l'efficacité n'était établi. Le paragraphe 5.15 de notre rapport de 1989 soulevait la question dans l'énoncé suivant :

À l'heure actuelle, on ne s'entend pas sur la notion relative à la communication de renseignements sur l'efficacité des programmes par l'entremise d'un document public. Dans ce contexte, nous avons effectué notre vérification [de la Direction de la gestion des installations du ministère de

l'Approvisionnement et des Services] et nous avons formulé des recommandations en ce qui concerne les renseignements ayant trait à l'efficacité.

6.4 Dans le présent chapitre, nous voulons revenir sur certains aspects importants de ce défi que nous avons cherché à relever au cours de la dernière décennie. En même temps que nous faisons cette rétrospective, nous nous penchons sur l'élaboration à peu près simultanée des directives du gouvernement provincial en matière de rapports annuels et de mesure du rendement.

Étendue

6.5 Le chapitre présente un aperçu des observations formulées dans des rapports antérieurs du vérificateur général concernant les rapports annuels des ministères et des organismes et le rapport sur l'efficacité. Le chapitre traite aussi de diverses mesures gouvernementales adoptées sous forme de directives ou en matière de rapport, à commencer par les directives originales de 1989, la directive AD-1605 sur les rapports annuels de 1991 et l'instauration en 1996-1997 de la publication intitulée *Indicateurs de rendement - Supplément du budget principal*.

6.6 Comme dans certains de nos rapports antérieurs, nous avons aussi fait un examen des rapports annuels pour déterminer si les ministères respectent la directive sur les rapports annuels. Sont visés par l'examen les rapports des ministères pour 1997-1998, les plus récents à notre disposition au moment de notre examen.

6.7 Nous visions trois objectifs par la réalisation de cette étude particulière :

- Offrir un aperçu de nos efforts de vérification et des progrès du gouvernement provincial dans les domaines de la mesure du rendement et du rapport sur l'efficacité au cours de la dernière décennie.
- Examiner les rapports annuels des ministères pour 1997-1998 à l'aide de notre méthode de notation élaborée lors de vérifications antérieures.
- Promouvoir le recours au rapport annuel comme document de reddition de comptes.

Résumé des résultats

6.8 Le système de mesure du rendement au Nouveau-Brunswick continue à s'étendre et à s'améliorer d'année en année.

6.9 Nous avons observé des améliorations dans le degré de conformité à la directive sur les rapports annuels. Nous recommandons que la directive soit révisée pour demander que chaque rapport annuel fasse part de sa conformité à la directive.

6.10 L'Assemblée législative, par l'entremise de son Comité des comptes publics (et peut-être du Comité des corporations de la Couronne), pourrait jouer un rôle dans l'amélioration des rapports annuels, car « Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général ».

Premières vérifications d'optimisation des ressources

6.11 Notre première vérification d'optimisation des ressources en 1989 visait la Direction de la gestion des installations du ministère de l'Approvisionnement et des Services. La vérification comprenait un volet traitant du rapport sur l'efficacité. Nous avons d'ailleurs proposé au ministère un certain nombre d'indicateurs qu'il pouvait utiliser pour faire rapport sur l'efficacité de la direction.

6.12 Nous nous sommes toutefois heurtés à une difficulté, puisque le gouvernement de l'époque n'avait aucune méthode ni aucun document généralement acceptés pour répondre à ce besoin d'information sur le rendement. C'est ainsi que nous avons recommandé que :

On devrait passer en revue les renseignements qui doivent figurer dans le rapport annuel du ministère de l'Approvisionnement et des Services, le budget principal et les comptes publics du Nouveau-Brunswick. Cette étude devrait avoir pour objectif de prévoir le genre et la quantité de renseignements que l'on communiquera à l'Assemblée législative et à la population afin de leur permettre de formuler une opinion sur l'efficacité du secteur de la gestion des installations. Dans le cadre de cette étude, on identifierait les documents qui serviraient de véhicule à ces renseignements ou on déciderait de la pertinence de la création d'un nouveau document à cette fin.

6.13 Le ministère avait répondu qu'il lui était difficile de suivre nos recommandations. Il avait observé que le budget principal et les comptes publics étaient préparés selon une forme établie par le gouvernement à propos duquel il n'avait rien à dire. Le ministère avait tout de même consenti à entreprendre un examen du rapport annuel pour déterminer l'information qui devrait y figurer.

6.14 Notre deuxième vérification d'optimisation des ressources s'est penchée sur la Direction des services des foyers de soins du ministère de la Santé et des Services communautaires. Encore une fois, les mêmes problèmes se sont présentés en ce qui concerne nos observations et nos recommandations relatives au rapport sur l'efficacité. Le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous n'avons aucune objection à participer aux efforts déployés en vue d'élaborer des rapports perfectionnés en

matière redditionnelle; cependant, à cet égard, nous devons au préalable compter sur de nouvelles ressources et sur l'esprit d'initiative des organismes centraux. Étant donné que les organismes centraux du gouvernement sont directement intéressés par ces questions, ils devraient prendre l'initiative de mettre sur pied, de concert avec les ministères, un cadre général convenable.

Première étude des rapports annuels à l'échelle du gouvernement

6.15 C'est dans un tel contexte que notre bureau réalise en 1989-1990 sa première étude des rapports annuels à l'échelle du gouvernement. On considère que cette importante étude de fond aidera le bureau à s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière de rapport sur l'efficacité.

6.16 Le bureau élabore des critères de vérification dans quatre domaines principaux : rapidité de la publication de l'information; présentation matérielle; buts, objectifs et données connexes sur le rendement; présentation d'informations financières; compréhensibilité. La publication par le gouvernement de deux énoncés de politique importants concernant les rapports annuels juste avant notre vérification nous aide dans l'élaboration de nos critères. Le premier énoncé, en date du 1^{er} mars 1989, est élaboré par le Cabinet du premier ministre. Cet énoncé est ensuite remplacé par une directive datée du 8 septembre 1989 émanant du Comité du Cabinet sur les communications. L'une des directives mentionne le rapport des résultats obtenus en fonction des dépenses, ce qui nous intéresse grandement. Nous interprétons cet énoncé comme un renvoi au rapport sur l'efficacité des dépenses de fonds.

6.17 Notre conclusion générale est alors que les rapports annuels ne présentent pas l'information dont l'Assemblée législative et la population ont besoin pour juger de l'efficacité des programmes. L'information sur le rendement est insuffisante pour permettre la reddition de comptes. De plus, le rapport n'est pas publié en temps opportun. La principale recommandation du vérificateur général est la suivante :

Je recommande que le Comité du Cabinet sur les communications passe en revue les exigences relatives aux rapports annuels. Ceux-ci devraient faire état de l'efficacité de l'utilisation des deniers publics par les ministères et les organismes.

Nouvelle directive sur les rapports annuels

6.18 Nous avons été agréablement surpris par la rapidité et la rigueur avec lesquelles le gouvernement donne suite à notre recommandation. Notre rapport est rendu public vers la fin de 1990. Le 26 juin 1991, le Comité du Cabinet sur les communications publie une nouvelle directive sur les rapports annuels qui tient compte de notre recommandation. La directive répond aux questions concernant la

forme et le véhicule du rapport sur le rendement, des points que les ministères ont justement soulevés à la suite de nos deux premières vérifications de l'optimisation des ressources.

6.19 Le Conseil exécutif approuve la nouvelle directive le 6 décembre 1991. La directive est intégrée au manuel des directives administratives du gouvernement sous le numéro AD-1605 et ne subira à peu près aucune modification par la suite. La directive établit clairement que les rapports sont la responsabilité de tous. En effet, le gouvernement déclare que la directive s'applique aux quatre parties de la fonction publique, à savoir les ministères et les organismes, les sociétés de la Couronne, les corporations hospitalières et les conseils scolaires.

6.20 Nous tenons à citer divers extraits de la directive pour montrer comment elle établit un cadre général pour le rapport sur le rendement.

6.21 L'objectif de la directive est défini comme suit :

Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général. Il est l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action.

6.22 À notre avis, il s'agit d'un énoncé significatif. En définissant l'objectif premier du rapport annuel, la directive établit clairement où les ministères et les organismes doivent faire rapport de l'information redditionnelle.

6.23 La directive décrit ensuite divers éléments ou normes qui s'appliquent au contenu :

Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes.

Tous les rapports annuels doivent comporter des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts et autres données ayant trait aux résultats financiers.

6.24 En mentionnant de tels aspects, la directive couvre les principaux éléments du rapport sur le rendement.

6.25 Reconnaissant l'importance de la compréhensibilité, la directive exige aussi que les rapports annuels soient rédigés dans un langage clair et simple. Pour souligner l'importance de la rapidité de la présentation de l'information, la directive précise que tous les rapports doivent être remis au greffier de l'Assemblée législative au plus tard le 1^{er} novembre suivant la fin de l'exercice le 31 mars.

6.26 Nous avons aussi eu le plaisir de constater que la nouvelle directive aborde plusieurs domaines d'intérêt soulevés par les députés dans une enquête réalisée sur les rapports annuels. Nous avons mené cette enquête de concert avec notre premier examen des rapports annuels.

Vérifications d'optimisation des ressources après la mise en œuvre de la directive

6.27 La mise en œuvre de la directive a quelque peu facilité notre travail concernant le troisième « E », l'efficacité. Nous savions au moins où chercher l'information sur le rendement.

6.28 Depuis notre rapport de 1992, nous tentons de faire au moins une vérification importante par année axée sur le rapport annuel d'un ministère ou d'un organisme. La directive AD-1605 fournit des critères tous faits pour une telle vérification. Dans la plupart des cas, nous avons recommandé des améliorations. Nous n'avons jamais pu conclure, parmi les rapports annuels que nous avons examinés, qu'un rapport était entièrement conforme à la directive.

6.29 Nous avons couvert une vaste gamme d'organisations, depuis la Division de l'administration de l'impôt du ministère des Finances jusqu'aux activités de construction routière du ministère des Transports et au Fonds en fiducie pour l'Environnement. Nous avons élargi notre travail pour englober des sociétés de la Couronne telles que la Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick et la Commission des loteries du Nouveau-Brunswick. En 1998, nous avons communiqué sur la question avec les corporations hospitalières régionales dans le cadre de notre étude de la gouverne. À la conclusion d'une discussion sur les rapports publics, nous avons formulé la recommandation suivante :

Nous recommandons que les corporations hospitalières régionales se conforment à tous égards à la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial dans leurs futurs rapports annuels.

Enquêtes à l'échelle du gouvernement

6.30 Outre les examens détaillés des rapports annuels et des mesures d'efficacité des ministères, nous avons mené deux études générales à l'échelle du gouvernement. La première a plutôt consisté dans un « bulletin de notes »; nous avons alors examiné chaque rapport annuel et coché les éléments qui semblaient répondre aux exigences de la directive. Aucune évaluation officielle et aucune assurance n'ont été fournies sur la qualité ou la fiabilité de l'information.

6.31 Ainsi, les ministères sont tenus de présenter de l'information financière résumée et une analyse des écarts. Nous n'avons pas évalué la qualité de l'analyse des écarts. Si le ministère avait une analyse, nous cochions l'élément.

6.32 Notre rapport de 1995 présente notre enquête sur l'auto-évaluation par les sous-ministres de leurs propres rapports annuels. Nous avons remis à chaque sous-ministre une liste de vérification des exigences de la directive en leur demandant d'effectuer leur propre analyse. À notre grand plaisir, tous les sous-ministres ont répondu au questionnaire. Parmi les sous-ministres, plusieurs répondent franchement que leur ministère ne satisfait pas à tous les aspects de la directive. Par exemple, seulement quatre ministères estiment présenter de l'information sur le niveau de satisfaction des clients à l'égard des programmes, comme l'exige la directive. Un certain nombre de sous-ministres admettent que les rapports annuels ne traitent pas de la pertinence des programmes.

6.33 Dans un certain nombre de cas, les sous-ministres mentionnent les améliorations qui sont prévues à leur rapport, ce qui nous encourage. Les ministères et les organismes considèrent alors qu'ils s'approchent de la conformité à la directive.

Indicateurs du rendement

6.34 La directive exige notamment que des indicateurs du rendement soient clairement exposés. À la suite de plusieurs vérifications de rapports annuels de ministères, nos observations concernant la conformité à cet aspect sont défavorables. Ainsi, notre vérification de 1995 du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail contient la recommandation suivante :

Nous recommandons que le ministère s'assure que des repères et des indicateurs du rendement soient établis pour toutes les activités clés du réseau collégial et que les résultats soient communiqués publiquement dans le contexte du rapport annuel du ministère.

6.35 Au ministère du Développement économique et du Tourisme, nous recommandons ce qui suit en 1998 :

Le ministère devrait élaborer des indicateurs du rendement à l'encontre desquels faire rapport sur tous les objectifs stratégiques, ce qui permettrait d'évaluer la mesure dans laquelle le ministère atteint ses objectifs stratégiques et, par le fait même, sa mission.

6.36 Dans une certaine mesure, cet aspect de la non-conformité est abordée dans la directive. Il est précisé dans un paragraphe de la directive ce qui suit :

Le système intégré de gestion d'un bon nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux ne permet pas de recueillir les données nécessaires à la préparation de rapports annuels aussi complets. Néanmoins, avec le temps, les ministères et les organismes devraient pouvoir élaborer des indicateurs de performance qui leur permettraient d'inclure de tels renseignements dans leurs rapports annuels.

6.37 Durant les premières années de l'application de la directive, nous avons dû tenir compte de cette réserve. Toutefois, avec le processus budgétaire de 1996-1997, le gouvernement s'est lancé dans un processus d'établissement d'indicateurs du rendement qui devrait amoindrir de plus en plus la pertinence d'une telle réserve.

6.38 En 1995, le gouvernement annonce une initiative visant la mesure du rendement, que le ministère des Finances met en œuvre durant l'exercice budgétaire 1996-1997. On demande alors à tous les ministères et organismes d'établir des points de repère et autres mesures pour évaluer le rendement et les effets des programmes qu'ils administrent.

6.39 Maintenant rendu à sa cinquième année d'élaboration, le plan est fondé sur le principe de l'amélioration progressive graduelle. Dans la plus récente édition de *Indicateurs de rendement - Supplément du budget principal 1999-2000*, 15 ministères ont déterminé leurs activités et objectifs principaux et établi les indicateurs du rendement et les buts visés s'y rattachant dans la plupart des secteurs clés. L'un des facteurs de réussite importants jusqu'à présent est l'acceptation et l'adoption du processus par les ministères, ce qu'ils montrent par leur collaboration et les efforts qu'ils déploient pour continuellement améliorer le système.

6.40 À l'heure actuelle, le gouvernement provincial mesure le rendement uniquement à l'échelle des programmes des ministères. Les ministères sont tenus de préparer de l'information sur le rendement dans le cadre de l'établissement du budget principal. Ils précisent leur mandat en déterminant leurs secteurs d'activité principaux et, pour chaque secteur, les objectifs clés. Pour chaque objectif clé, les indicateurs sont présentés avec les buts visés et les sources de renseignements. Les informations sont recueillies auprès de tous les ministères et regroupées dans un supplément du budget principal.

6.41 La responsabilité de l'initiative de la mesure de rendement a été transférée récemment du ministère des Finances au Bureau du Conseil exécutif. Le bureau agit à titre de promoteur et de coordonnateur de l'initiative, ainsi que comme conseiller auprès des ministères. Tous les indicateurs du rendement et buts visés doivent être approuvés chaque année, ce que fait le Conseil de gestion. Les ministères doivent ensuite publier les résultats dans leurs rapports annuels.

L'initiative en perspective

6.42 Le système de mesure du rendement du Nouveau-Brunswick continue à s'étendre et à s'améliorer d'année en année. On nous a informés que le gouvernement considère la démarche comme une réussite, car elle permet aux responsables de faire face aux crises de croissance au fur et à mesure qu'elles surviennent et de planifier des stratégies à long terme. La démarche a aussi permis une évolution et une croissance graduelles du processus, de sorte que les ministères ne sont pas de nouveau dépassés par une autre demande provenant d'un organisme central. Comme l'a dit un cadre supérieur, tout en reconnaissant les limites du processus actuel, on trouve encourageantes les améliorations constatées chaque année.

6.43 Notre bureau est lui aussi encouragé par l'évolution du processus. Nous admettons que la publication de *Indicateurs de rendement - Supplément du budget principal* n'a pas été élaborée directement en réponse aux exigences en matière de rapports prescrites par la directive sur les rapports annuels. On n'a jamais directement dit aux ministères qu'ils devaient procéder ainsi pour se conformer à la directive. Les *Indicateurs de rendement* découlent plutôt d'une orientation centrale établie dans un engagement défini dans un document de 1995 sur le programme du gouvernement. Mais, quoi qu'il en soit, les *Indicateurs de rendement* contribuent pour beaucoup à donner suite à la discussion sur le rapport annuel du rendement. À notre avis, c'est une bonne chose qui devrait mener à des améliorations globales des rapports annuels des ministères dans les années à venir.

6.44 Une amélioration clé du système de mesure du rendement consiste dans les séances de formation que suivent actuellement des responsables ministériels dans le but d'encourager une meilleure utilisation de la mesure du rendement comme outil de gestion interne. Grâce à ces activités plus récentes, on espère élargir la fonction au-delà du simple rapport de façon à utiliser l'information reçue pour améliorer tant la planification que la prise de décision à tous les niveaux dans l'ensemble du gouvernement.

Examen des rapports annuels de 1997-1998

6.45 Comme nous l'avons déjà dit, nous estimons qu'il est important de continuer à mettre l'accent sur la directive sur les rapports annuels. Cette directive est un élément central de l'importance accordée à la reddition de comptes. Comme le précise la politique : « Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général ».

6.46 C'est dans une telle perspective que nous abordons notre deuxième objectif, l'examen des rapports annuels des ministères pour 1997-1998 à l'aide de notre méthode de notation élaborée lors de vérifications antérieures. Cette année, nous avons examiné les rapports annuels des 15 ministères qui ont présenté des indicateurs dans *Indicateurs de rendement - Supplément du budget principal* pour

l'exercice terminé le 31 mars 1998. Il s'agissait de l'exercice le plus récent pour lequel tous les rapports annuels avaient été publiés. Nous n'avons pas retenu les rapports des organismes de la Couronne, car nous voulions concentrer nos efforts uniquement sur les ministères, les organismes de la Couronne ayant été jusqu'à présent exclus de l'initiative de mesure de rendement du gouvernement.

6.47 Notre examen est semblable à celui des exercices antérieurs. Il a consisté à comparer les exigences de la directive aux rapports. En d'autres termes, l'examen a cherché à déterminer ce que demande la directive et si ce qu'elle demande est facile à trouver dans le rapport. L'examen ne visait pas à évaluer la qualité de l'information, seulement si l'information exigée était présente.

6.48 Voici nos questions découlant d'un examen des exigences de la directive :

Un rapport a-t-il été préparé?

Les buts et les objectifs y sont-ils énoncés?

Y présente-t-on des indicateurs du rendement?

Le rapport traite-t-il de la réalisation des plans?

La pertinence des programmes y est-elle discutée?

Y présente-t-on des détails sur le niveau de satisfaction des clients?

Y présente-t-on des informations financières réelles et prévisionnelles?

Le rapport explique-t-il les écarts par rapport au budget?

Le rapport a-t-il été remis au greffier de l'Assemblée législative au plus tard le 1^{er} novembre?

Un rapport a-t-il été préparé?

6.49 Nous avons le plaisir de signaler que tous les ministères compris dans notre examen ont préparé un rapport annuel.

Les buts et les objectifs y sont-ils énoncés?

6.50 Tous les rapports des ministères énoncent des buts et des objectifs sous une forme reconnaissable. Cela représente une amélioration considérable par rapport à nos enquêtes précédentes. Un tel changement est peut-être en partie attribuable au système de mesure du rendement. Le système de mesure du rendement exige des ministères qu'ils définissent des objectifs clés pour chaque secteur d'activité principal.

Y présente-t-on des indicateurs du rendement?

6.51 Tous les rapports examinés contiennent une rubrique dans laquelle sont exposés les principaux indicateurs du rendement pour l'exercice.

Le rapport traite-t-il de la réalisation des plans?

6.52 Règle générale, les rapports suivent la structure organisationnelle des ministères. Chaque direction ou section du ministère présente ses diverses activités pour l'exercice. Les rapports sont souvent axés sur les activités. Ainsi, il est précisé dans l'introduction d'un des rapports annuels que le document expose les activités et les principales réalisations entreprises. Ces activités ne sont pas nécessairement liées à des objectifs stratégiques ou à des plans opérationnels, bien qu'elles semblent dans au moins quatre cas liées aux objectifs d'éléments de programme présentés dans le budget principal. Certains ministères y présentent de l'information provenant de leurs processus de planification stratégique, mais sans directement rattacher cette information aux diverses activités dont il est fait part ailleurs dans le rapport.

6.53 Dans notre rapport de 1998, nous avons discuté plus à fond du rapport de la réalisation des plans dans un examen plus détaillé du rapport annuel de 1996-1997 du ministère du Développement économique et du Tourisme. Dans le cadre de notre travail, nous avons formulé la recommandation suivante :

Une fois les objectifs stratégiques du ministère définis, il serait utile que les indicateurs du rendement et les textes décrivant les réalisations soient présentés dans le rapport annuel par objectif stratégique. Il serait alors beaucoup plus facile pour les lecteurs d'évaluer la mesure dans laquelle le ministère atteint ses objectifs stratégiques.

6.54 On peut probablement encore généraliser cette recommandation. Il est nécessaire d'améliorer le rapport pour permettre au lecteur de déterminer dans quelle mesure les ministères réussissent à réaliser leurs plans.

La pertinence des programmes y est-elle discutée?

6.55 Le sujet n'a fait l'objet d'une attention particulière dans aucun des rapports examinés. Bien sûr, un certain nombre de ministères ont mentionné leur planification stratégique. Et, comme il est noté, l'établissement des indicateurs du rendement nécessite la détermination des secteurs d'activité principaux. En conséquence, on ne peut pas dire que la pertinence ait été négligée.

6.56 Au cours de notre enquête de 1995 auprès des sous-ministres, nous avons reçu plusieurs observations intéressantes sur la pertinence des programmes. Notamment, un répondant a précisé ce qui suit :

Je suis d'avis que la pertinence des programmes ne devrait pas être abordée dans le rapport annuel. Discuter des mérites ou

des lacunes de chaque programme ou service offert équivaldrait à remettre en question les décisions prises par le gouvernement. Une fois que le gouvernement décide d'éliminer des programmes qui ne sont plus pertinents ou de mettre en œuvre de nouveaux programmes, l'information pourrait alors être présentée dans le rapport annuel, de même que l'information sur la démarche suivie pour déterminer qu'un tel changement s'avérerait nécessaire. [Traduction]

6.57 Un autre sous-ministre, en parlant de certains programmes réglementaires, a déclaré ceci :

Nous avons toujours supposé que la pertinence de telles exigences avaient fait l'objet d'un débat public et législatif approfondi au moment de l'adoption des mesures législatives, de sorte que la justification de leur application dans un rapport annuel n'est plus nécessaire. [Traduction]

6.58 De tels commentaires, de même que nos observations sur l'absence de discussion sur ce point, montrent que la pertinence des programmes est peut-être un aspect où des conseils supplémentaires sur la conformité sont nécessaires.

Y présente-t-on des détails sur le niveau de satisfaction des clients?

6.59 À l'instar de la pertinence des programmes, le niveau de satisfaction des clients n'est pas un sujet systématiquement traité dans les rapports. Il faut noter toutefois qu'on y présente souvent des statistiques sur le volume d'utilisateurs des programmes, ce qui constitue de l'information sur la mesure dans laquelle les bénéficiaires profitent des programmes. Mais, à notre avis, pour bien répondre à la question sur la satisfaction des clients, il faudrait des commentaires sur l'accueil que les divers utilisateurs font au programme. À cet égard, au moins un indicateur du rendement vise clairement la question. En effet, un des indicateurs du ministère de l'Approvisionnement et des Services est le suivant : « Le pourcentage de clients satisfaits des services offerts par les Archives comme il est établi dans les sondages annuels menés auprès des clients ».

Y présente-t-on des informations financières réelles et prévisionnelles?

6.60 Tous les ministères ont fourni des comparaisons des prévisions budgétaires et des informations financières réelles.

Le rapport explique-t-il les écarts par rapport au budget?

6.61 Onze ministères visés par notre examen ont expliqué les écarts par rapport au budget, contre quatre qui ne l'ont pas fait.

Le rapport a-t-il été remis au greffier de l'Assemblée législative au plus tard le 1^{er} novembre?

6.62 Trois ministères ont déposé leur rapport avant le 1^{er} novembre. Un autre l'a déposé le 2 novembre, qui était le premier jour ouvrable du mois. Enfin, deux autres ministères ont déposé leur rapport la première semaine de novembre.

6.63 Voilà une amélioration appréciable par rapport à nos deux dernières enquêtes. En 1993 comme en 1994, un seul ministère avait respecté la date limite en déposant son rapport vers la fin octobre. Nous sommes quand même d'avis qu'il y a toujours place à l'amélioration. Moins de la moitié des ministères avaient déposé leur rapport à temps ou dans la semaine suivant la date limite. Selon les registres du greffier, un ministère a attendu au 29 mars 1999 pour le déposer. Un autre l'a déposé en février, et trois, en janvier.

6.64 Il est possible que l'une des raisons pour lesquelles les rapports sont déposés en retard est le peu d'attention qu'ils suscitent avant les séances publiques du Comité des comptes publics. Nous incitons donc le Comité des comptes publics à tenir ses réunions le plus tôt possible après la date limite de rapport du 1^{er} novembre. Non seulement des réunions plus précoces donneraient lieu à un examen plus rapide de l'exercice écoulé, mais elles contribueraient aussi au processus budgétaire de l'exercice suivant.

Et maintenant?

6.65 De façon générale, nous avons constaté des améliorations dans le degré de conformité à la directive sur les rapports annuels, ce que nous nous attendions d'ailleurs à trouver du simple fait de la mise en œuvre du système de mesure du rendement. Nous sommes satisfaits des progrès observés.

6.66 Il y a lieu aussi de féliciter les ministères pour le soin qu'ils ont mis à améliorer leur rapport. Il arrive que des représentants de ministère nous demandent des conseils sur leur rapport annuel en préparation. Nous sommes certainement heureux de pouvoir faire profiter les ministères de notre expérience lorsque nous recevons de telles demandes. Mais, bien que nous puissions discuter avec les ministères de nos examens antérieurs de rapports annuels, nous n'avons pas de modèle définitif à leur fournir pour les guider dans l'élaboration de leur rapport.

6.67 Nous avons observé que la plupart des ministères organisent leur rapport en fonction des directions ou des sections du ministère. Un ministère semble avoir mis au point une démarche plus stratégique en articulant l'information autour de trois secteurs d'activité principaux. Chacune des trois rubriques décrit les différents services et programmes offerts et fournit des statistiques. Les mesures du rendement sont présentées dans une section séparée qui, elle aussi, s'articule autour des mêmes secteurs d'activité principaux.

6.68 Au moins quatre autres ministères ont organisé leur rapport en fonction des objectifs de programme. Des objectifs sont énoncés pour les différentes composantes du programme, puis une section sur les différentes activités réalisées durant l'exercice suit. Ces objectifs sont essentiellement les mêmes que ceux présentés dans le budget principal. Un autre ministère commence chaque section du rapport par le sous-

titre « Mandat », qui est suivi des principales réalisations pour 1997-1998. Après la discussion de ces réalisations, le rapport informe le lecteur des projets prioritaires pour l'exercice à venir, dans ce cas-ci 1998-1999.

6.69 Ce qu'il faut, peut-être, est un modèle autour duquel les rapports annuels peuvent être structurés et améliorés encore plus. Ainsi, nous soulignons plus tôt dans le chapitre l'importance de lier les objectifs stratégiques à la réalisation des plans. Nous avons repris une recommandation formulée dans notre rapport de 1998. Organiser le rapport annuel selon les objectifs stratégiques pourrait être une façon acceptable de procéder; une autre pourrait être selon les secteurs d'activité principaux.

6.70 Nous avons mentionné que les questions de la pertinence des programmes et du niveau de satisfaction des clients ne sont pas très claires dans les rapports annuels. Nous avons aussi mentionné la question de la rapidité de la présentation de l'information. Ces aspects pourraient devenir des buts à atteindre par l'amélioration du processus.

6.71 Dans l'intervalle, nous tenons à répéter une recommandation que nous avons formulée dans notre rapport de 1995. Nous y notions notre satisfaction de voir les sous-ministres s'intéresser à la conformité à la directive. Nous ajoutons ce qui suit :

À notre avis, il serait utile que les ministères et organismes fassent part, dans une section de leur rapport annuel, de leur conformité à la directive. Le ministère ou l'organisme pourrait inclure dans les premières pages un tableau illustrant les divers aspects de la directive. La deuxième colonne du tableau pourrait indiquer où dans le rapport se trouve chaque élément de la directive. Ainsi, en réponse à l'exigence relative à l'énoncé des buts et objectifs, le tableau pourrait renvoyer le lecteur à des extraits du plan stratégique par exemple, ou à un message du sous-ministre. En ce qui a trait à l'information financière relative au budget et aux montants réels, le tableau pourrait renvoyer le lecteur aux états financiers présentés ailleurs dans le rapport.

Recommandation

6.72 Nous recommandons que la directive sur les rapports annuels soit révisée pour demander que chaque rapport annuel fasse part de sa conformité à la directive.

6.73 Notre bureau a lui-même adopté une telle approche. Depuis quelques années déjà, nous présentons un tel tableau dans notre chapitre intitulé « Bureau du vérificateur général ».

Rôle du rapport annuel

6.74 Au cours des années, notre bureau n'a cessé d'appuyer le rapport annuel comme document de reddition de comptes. Cet appui est conforme à l'objectif stratégique de notre bureau, qui est de promouvoir la reddition de comptes et le rapport sur le rendement par le gouvernement, les ministères et les organismes de la Couronne. L'élaboration du programme de mesure du rendement du gouvernement provincial nous porte à croire que nous verrons d'autres améliorations dans les rapports annuels. Nous avons aussi l'intention de continuer à accorder de l'importance à l'examen des indicateurs du rendement, conformément à notre disposition législative visant l'efficacité.

6.75 Nous sommes satisfaits de voir que le message semble avoir passé. Au cours de la réunion du 5 juin 1998 du Comité des comptes publics, un membre a amorcé ainsi ses questions à un sous-ministre :

Nous avons eu ici des séances avec le vérificateur général, qui nous a souligné l'importance des indicateurs du rendement. Votre ministère tient-il compte d'indicateurs du rendement? Avez-vous recours à quelque outil de mesure pour évaluer votre efficacité ou encore votre degré de réalisation de certains buts et objectifs? [Traduction]

6.76 Un autre membre a posé la question suivante à un sous-ministre :

Vos mesures du rendement débutent à la page 33. Je constate que vous faites des progrès encourageants vis-à-vis le premier objectif, qui est le coût de fonctionnement des services d'approvisionnement en fonction de la valeur totale des achats de biens et services. Pensez-vous pouvoir améliorer vos résultats, ou en êtes-vous au point d'efficacité à peu près maximal? [Traduction]

6.77 Le sous-ministre avait répondu que le ministère essayait d'améliorer ses résultats mais que, comme on le sait, les économies sont de plus en plus difficiles à trouver; il espérait continuer à faire des progrès.

6.78 Dans un troisième exemple, un membre a commencé en abordant directement la question des indicateurs du rendement présentés dans le rapport annuel du ministère. Voici ses propos :

Un autre secteur que je tiens à voir avec vous est la mesure du rendement. Je trouve fascinant de voir le gouvernement aller dans une telle direction. [...] Dans ce cas-ci, vous avez tous les défis que vous avez à relever cette année, et vous avez des indicateurs que vous ne semblez pas atteindre. Les buts fixés sont-ils trop élevés? Sont-ils réalistes? Devraient-ils être réévalués? [Traduction]

6.79 Des questions du genre, axées sur les indicateurs du rendement des ministères et des organismes, pourraient mener à un tout nouveau débat sur l'efficacité des organisations gouvernementales. Le fonctionnement du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne pourrait s'en trouver transformé, puisque ces comités verraient à assurer la reddition de comptes en rapport avec les fonds publics dépensés.

6.80 L'Assemblée législative, par l'entremise de son Comité des comptes publics (et peut-être du Comité des corporations de la Couronne), pourrait jouer un rôle dans l'amélioration des rapports annuels. En examinant des rapports particuliers et en les comparant à la directive, les membres des comités pourraient susciter un mouvement en faveur de l'amélioration de la conformité à la directive. Un rapport modèle pourrait résulter des délibérations des comités visant à améliorer le rapport annuel, qui « vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général ».

Chapitre 7

Administration des contrats

Contenu

Contexte	139
Étendue	139
Résumé des résultats	141
Observations générales	142
Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires	147
Contrats de services de conciergerie	154

Administration des contrats

Contexte

7.1 Dans notre rapport de 1997, nous avons relevé trois cas où le gouvernement provincial n'avait pas obtenu un contrat signé avant la fourniture des biens et services par les titulaires de contrat.

7.2 Deux cas se sont produits durant l'exercice 1996-1997. Le premier avait trait à des travaux réalisés par IBM pour le compte du ministère des Finances, tandis que le second portait sur un contrat de location pour un service d'ambulance aérienne. Dans les deux cas, la signature du contrat avait eu lieu un certain temps après son entrée en vigueur. Le troisième cas concerne du travail effectué par Andersen Consulting et fait l'objet d'un examen détaillé dans notre rapport de 1995.

7.3 Notre rapport de 1998 aussi accorde une place importante aux contrats. En 1997-1998, notre travail a porté entre autres sur le ministère du Développement économique et du Tourisme, le ministère de la Santé et des Services communautaires, le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général, ainsi que sur le projet routier reliant Fredericton et Moncton et sur les projets Evergreen et Wackenhut. Dans le cadre de ces travaux, nous avons examiné l'approbation des contrats et les modalités de surveillance des contrats pour ce qui est des arrangements de financement, des baux et de l'achat de biens et de services.

7.4 Notre travail et nos constatations des deux dernières années montrent très clairement l'importance des contrats conclus entre le gouvernement provincial et ses fournisseurs. La signature d'un contrat guide et régit les relations entre les parties et l'attribution des responsabilités. Les contrats prennent encore plus d'importance lorsque les incidences de ces contrats s'échelonnent sur un grand nombre d'exercices.

7.5 De plus en plus de services gouvernementaux sont fournis par le secteur privé au moyen d'arrangements de privatisation, de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'impartition. Bon nombre de ces contrats ont une durée qui s'échelonne sur plusieurs exercices.

Étendue

7.6 L'objectif de ce projet de vérification de large portée était de déterminer quels sont les mécanismes en place pour veiller à ce que les contrats soient gérés conformément aux modalités négociées.

7.7 Dans l'usage courant, le sens du terme « contrat » est vaste. Notre bureau n'a pas les ressources suffisantes pour vérifier tous les genres de contrats dans tous les ministères du gouvernement provincial.

7.8 Pour les besoins de notre projet de vérification, nous avons défini un « contrat » comme une entente entre le gouvernement provincial et au moins une partie de l'extérieur (à l'exclusion des organismes ou sociétés de la Couronne, des hôpitaux et des foyers de soins). Nous avons limité notre travail aux contrats dont la durée est d'une année ou plus et qui servent à satisfaire à des engagements opérationnels permanents (plutôt qu'à des engagements de capital).

7.9 Notre premier objectif a été de déterminer la mesure dans laquelle les cadres supérieurs au gouvernement étaient au courant des contrats en cours au moment de notre examen. Cette connaissance a été définie comme la mesure dans laquelle les cadres supérieurs étaient capables de fournir des informations importantes sur les contrats en cours, notamment si les contrats faisaient l'objet d'une surveillance suffisante.

7.10 Pour évaluer la connaissance des contrats dans les ministères, notre bureau a élaboré quatre critères principaux. Nos constatations relatives à chacun de ces critères sont présentées sous la rubrique Observations générales.

7.11 Pour étudier ce premier objectif, nous avons distribué des questionnaires et mené des entrevues avec des représentants de huit grands ministères du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ensuite, nous avons défini deux autres objectifs. Le premier était de déterminer la mesure dans laquelle le rendement des contrats est surveillé et communiqué. Le second était de déterminer la mesure dans laquelle l'attribution du contrat a permis d'obtenir les résultats convenus au moment convenu et au prix convenu. Pour évaluer la surveillance, le rapport et la prestation, nous avons défini d'autres critères. Ces critères ont servi à l'examen de l'administration des contrats dans certains secteurs du ministère de la Santé et des Services communautaires et du ministère de l'Approvisionnement et des Services.

7.12 Notre travail aux ministères a consisté dans l'examen de 14 contrats au ministère de la Santé et des Services communautaires et de 5 contrats au ministère de l'Approvisionnement et des Services. Au ministère de la Santé et des Services communautaires, nous avons examiné différents contrats de prestation de services à la Division de la famille et des services sociaux communautaires. Il peut s'agir aussi bien de contrats de services d'aide familiale que de services de counseling et de réadaptation. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, notre bureau estime que notre échantillon de contrats représente des dépenses annuelles de 12 millions de dollars en services pour la

Division de la famille et des services sociaux communautaires (FSSC) du ministère de la Santé et des Services communautaires.

7.13 Les contrats au ministère de l'Approvisionnement et des Services sont des contrats de services de conciergerie gérés en vertu du Programme de gestion des installations. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, notre bureau estime que notre échantillon de contrats a une valeur de 338 000 \$ et représente 1 % des dépenses annuelles du Programme de gestion des installations du ministère de l'Approvisionnement et des Services.

7.14 Nos constatations ayant trait à la surveillance, au rapport et à la prestation sont présentées sous les rubriques Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires et Contrats de services de conciergerie.

Résumé des résultats

Observations générales

7.15 Le gouvernement n'observe pas l'exigence de la *Loi sur l'administration financière* prévoyant que tous les contrats doivent être soumis au contrôleur.

7.16 Aucun registre central des principales clauses financières ou non financières des contrats n'est tenu à l'échelle des ministères. De tels registres faciliteraient la surveillance.

7.17 La responsabilité de la surveillance des contrats est correctement attribuée.

7.18 La responsabilité de la surveillance des contrats incombe rarement à la haute direction au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Aucun mécanisme officiel n'est en place pour faire rapport à la haute direction de l'état des principales clauses financières et non financières.

Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires

7.19 Parmi les 14 contrats examinés, 2 n'étaient toujours pas signés à l'achèvement du contrat. Tous les autres contrats examinés ont été signés après la date d'entrée en vigueur du contrat.

7.20 Pour 10 des 14 contrats examinés, les variations dans le volume de services fournis n'auraient eu aucune incidence immédiate sur les paiements versés au titulaire de contrat. Cela s'expliquerait en partie par le fait que les paiements sont davantage une forme de subvention que l'achat d'un service.

7.21 Dans les cas où des normes encadrent le programme, on ne trouve dans le contrat aucun renvoi explicite aux conséquences de la non-conformité aux normes sur les montants ou les calendriers de paiements prévus au contrat.

7.22 Il existe de l'information pertinente et fiable au moyen de laquelle on peut évaluer le rendement des titulaires de contrat. Il semble toutefois que cette information, qui permettrait au ministère d'évaluer le rendement des titulaires de contrat, ne soit pas toujours obtenue.

7.23 Lorsque l'information nécessaire pour l'évaluation est connue et obtenue, il ne semble pas qu'elle soit analysée en temps opportun. De plus, les exigences en matière d'information de ce genre ne sont pas énoncées en bonne et due forme dans les modalités du contrat.

7.24 Le ministère doit mettre en œuvre une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les titulaires de contrat offrent des services qui répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les modalités du contrat. Il s'agirait notamment pour le ministère d'informer régulièrement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard des services.

Contrats de services de conciergerie

7.25 Le ministère devrait s'assurer que la nature et la fréquence des évaluations des titulaires de contrat et la date limite des évaluations sont précisées dans les modalités des futurs contrats.

7.26 Le ministère devrait obtenir de l'information pertinente et fiable pouvant servir à l'évaluation du rendement des titulaires de contrat. On pourrait envisager l'utilisation régulière de listes de vérification pour documenter l'inspection du travail des préposés à l'entretien.

7.27 Le ministère doit mettre en œuvre une approche plus structurée et proactive pour s'assurer que les titulaires de contrat offrent des services qui répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats.

Observations générales

7.28 Notre premier critère était le suivant :

Les ministères devraient en tout temps connaître les contrats en cours à leurs ministères et être en mesure de fournir de la documentation à leur sujet.

7.29 En cherchant à déterminer quels contrats étaient en cours au moment de notre examen, nous avons constaté qu'il serait utile d'avoir un registre central des contrats au gouvernement.

7.30 La *Loi sur l'administration financière* [paragraphe 38(3)] précise que : « Chaque contrat entraînant le paiement de deniers publics doit être soumis au contrôleur après sa conclusion ». Jusqu'en octobre 1998, le Manuel d'administration du gouvernement attribuait à la personne autorisant le paiement la responsabilité de s'assurer que le

contrôleur reçoive une copie des contrats juridiques. Depuis, cette exigence a été abandonnée.

7.31 Notre enquête a révélé que les exigences de la *Loi sur l'administration financière* ne sont plus respectées depuis un certain temps. Étant donné le volume important de documents que l'exigence en question entraînerait, l'interprétation qu'a donné le Bureau du contrôleur à la loi est que les ministères doivent conserver les contrats et les mettre à la disposition du contrôleur sur demande.

Recommandation

7.32 Le gouvernement devrait se conformer à la *Loi sur l'administration financière*. Si l'application de la loi s'avère peu commode ou qu'il existe une méthode plus efficace d'assurer un contrôle sur les contrats, il faudrait alors envisager de modifier la loi.

Réponse du ministère

7.33 Voici la réponse du Bureau du contrôleur à notre recommandation :

Notre bureau a décidé qu'il serait plus efficace que les ministères conservent les contrats et les mettent à notre disposition si nous voulons les examiner. Nous avons informé les ministères en conséquence.

Nous avons l'intention de modifier le paragraphe 38(3) pour préciser que tous les ministères seront responsables de la conservation des contrats. [Traduction]

7.34 Comme il n'est tenu aucun registre gouvernemental central, par défaut, les ministères sont chargés de la conservation des contrats.

7.35 La presque totalité des ministères ont adopté une démarche décentralisatrice dans l'organisation de leurs contrats. Au sein des ministères, la responsabilité des contrats est affectée à la direction ou à la division responsable du programme ou du budget visé par le contrat, c'est-à-dire aux centres de responsabilité confiés aux gestionnaires.

7.36 Comme les contrats sont attribués à de nombreux centres de responsabilité, il est impossible d'obtenir une perspective ministérielle du nombre, de la nature ou de la valeur pécuniaire des contrats en cours à un moment donné. Seul le gestionnaire du centre de responsabilité est en mesure de produire de l'information détaillée sur la nature, le nombre et la valeur pécuniaire des contrats en cours dans sa direction ou sa division.

7.37 Nos constatations relatives au ministère de la Santé et des Services communautaires confirment une telle situation. Pour les contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires signés au bureau central, un coordonnateur de projet à

l'Unité de soutien exécutif et des programmes a pu nous fournir des informations générales sur la nature, le nombre et la valeur pécuniaire des contrats. Bien que nous n'ayons pas pu accéder immédiatement à des informations détaillées, il n'a pas été difficile d'en faire la liste en obtenant et en examinant les contrats en cours.

7.38 Pour les contrats de la division FSSC signés dans une région, le directeur régional et le coordonnateur administratif régional ont pu nous fournir des informations générales sur la nature, le nombre et la valeur pécuniaire des contrats en cours. Comme dans le cas des contrats signés au bureau central, des informations plus détaillées ont pu être recueillies en obtenant et en examinant les contrats.

7.39 Au ministère de l'Approvisionnement et des Services, notre bureau a pu obtenir une liste détaillée des contrats de services de conciergerie, dressée auparavant par le gestionnaire des Services financiers et de soutien de la Direction de la gestion des installations.

7.40 Notre deuxième critère était le suivant :

Les ministères doivent en tout temps connaître les principaux engagements financiers et non financiers des contrats en cours à leur ministère et être en mesure de fournir de la documentation à leur sujet.

7.41 À la lumière de l'observation précédente selon laquelle aucun registre gouvernemental ou ministériel des contrats n'était tenu au moment de notre examen, notre bureau a conclu de la même façon qu'aucun registre des principaux engagements financiers et non financiers des contrats ne pouvait exister. S'ils existaient, les registres des engagements financiers et non financiers se limiteraient à chaque centre de responsabilité.

7.42 Nos questionnaires et nos entrevues dans les ministères ont confirmé une telle situation.

7.43 Au ministère de l'Approvisionnement et des Services, certains engagements financiers et non financiers sont compris dans l'information tenue et fournie par le ministère. Le registre contient des informations non financières importantes telles que la durée des contrats et toute prolongation, mais d'autres clauses non financières n'y figurent pas. Voici des exemples d'informations non financières que nous considérons importantes : les résultats et les dates des inspections de nettoyage, le dépôt au ministère d'un certificat d'assurance par le titulaire de contrat tel que l'exige le contrat et, le cas échéant, les résultats de vérifications de casier judiciaire.

7.44 Au ministère de la Santé et des Services communautaires, il n'y avait aucun registre par centre de responsabilité détaillant ou résumant

les clauses financières et non financières des contrats en cours au bureau central ou en région.

7.45 Sans registre des principaux engagements financiers et non financiers des contrats à l'échelle du ministère ou par centre de responsabilité, il est possible que d'importants aspects administratifs aient été ignorés. Ainsi, les options de renouvellement et les dates des avis, le droit d'effectuer des inspections et des vérifications et le dépôt de documents importants comme les polices d'assurance peuvent être omis si aucun registre n'est tenu pour mettre les omissions en évidence.

Recommandation

7.46 Un registre des contrats devrait être tenu dans chaque centre de responsabilité ou à l'échelle du ministère. Le registre comprendrait de l'information sur les principaux engagements financiers et non financiers et serait organisé de manière à permettre un examen et un suivi efficaces.

7.47 Voici notre troisième critère :

Si la haute direction ne l'assure pas, la responsabilité de chaque contrat ou série de contrats devrait être confiée à un membre approprié du personnel.

7.48 La haute direction délègue largement la responsabilité de la surveillance des contrats aux gestionnaires des centres de responsabilité et à leurs employés par le mécanisme du pouvoir de dépenser. Selon le Manuel d'administration du gouvernement, les personnes ayant le pouvoir de dépenser sont responsables et doivent rendre compte des dépenses imputées à leurs budgets, et elles sont tenues de vérifier les exigences contractuelles et de s'assurer que les prix payés en contrepartie des biens et services obtenus sont corrects et raisonnables.

7.49 Dans le cas de la division FSSC du ministère de la Santé et des Services communautaires, la plupart du temps, la responsabilité de la surveillance des contrats est attribuée au bureau qui a signé le contrat, c'est-à-dire le bureau central ou un bureau régional.

7.50 La surveillance des contrats incombe au directeur général qui a le pouvoir de dépenser les sommes nécessaires pour payer les contrats. Le manuel des normes sur les achats de services du ministère attribue la responsabilité à l'agent de contrat de chaque bureau régional. À moins qu'il soit délégué à d'autres dans la région, le directeur général assume ce rôle.

7.51 La responsabilité de la surveillance des contrats signés au bureau central est confiée au coordonnateur de projet de l'Unité de soutien exécutif et des programmes, qui a le pouvoir de dépenser pour payer les contrats. Le manuel des normes sur les achats de services du ministère attribue la responsabilité de la surveillance des contrats à un

agent de contrat provincial. Le coordonnateur de projet mentionné semble agir à ce titre.

7.52 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a attribué les tâches de surveillance des services de conciergerie d'une manière semblable. Les contrats sont confiés aux gestionnaires régionaux, chacun ayant la responsabilité de veiller à l'entretien des bâtiments sur son territoire géographique et à ce que les titulaires de contrat de services livrent des services acceptables. De plus, chaque gestionnaire régional a reçu le pouvoir de dépenser pour payer les titulaires de contrat.

7.53 En conséquence, notre bureau peut conclure que la responsabilité de la surveillance des contrats a été attribuée de manière raisonnable et pertinente aux employés qui ont une connaissance suffisante du titulaire de contrat et de son rendement ainsi que l'autorité d'agir sur les paiements versés aux titulaires de contrat.

7.54 Notre quatrième critère est le suivant :

Les ministères devraient surveiller les principaux engagements financiers et non financiers des contrats en cours à tout moment, ou recevoir régulièrement à cet égard de la documentation des employés désignés.

7.55 Nos questionnaires et nos entrevues laissent entendre qu'aucun rapport officiel n'est fait à la haute direction de l'état des principaux engagements financiers et non financiers. De tels rapports permettraient aux cadres supérieurs de s'assurer que les titulaires de contrat, ou les groupes de titulaires de contrat, respectent les ententes signées. Des indicateurs de rendement objectifs (tâches, normes à observer, etc.) devraient être mis par écrit et appliqués, et il devrait être fait rapport sur leur état à intervalles périodiques pour permettre aux ministères de réagir rapidement en cas de mauvais rendement.

7.56 La haute direction reçoit des rapports au besoin seulement. Souvent, il faut attendre que le surveillant immédiat demande un rapport à ses subalternes, et les gestionnaires des centres de responsabilité ne fournissent pas toujours de rapport de leur propre initiative. Tant au ministère de la Santé et des Services communautaires qu'au ministère de l'Approvisionnement et des Services, les entrevues ont révélé l'absence de rapports réguliers et officiels à la haute direction sur l'état des contrats en cours.

7.57 En l'absence de rapports réguliers et officiels, la probabilité que des cadres supérieurs ne soient pas tenus au courant de questions administratives ou opérationnelles importantes augmente, ce qui pourrait mener à la prestation de biens ou de services insatisfaisants par les titulaires des contrats passés avec le gouvernement provincial.

Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires

Surveillance et rapport relatifs aux contrats

Les contrats doivent être exécutés, signés et datés correctement.

7.58 Notre bureau a examiné huit contrats de FSSC signés au bureau central et au moyen desquels le ministère de la Santé et des Services communautaires a acheté des biens et des services au cours de l'exercice 1998-1999.

7.59 L'un des contrats de 1998-1999 n'était toujours pas signé à la date de notre examen et n'a donc pas été parachevé en aucun temps durant la période du contrat. Les autres contrats ont été parachevés entre 21 et 162 jours après la date d'entrée en vigueur du contrat. Au moment de notre examen vers la fin de mai 1999, aucun des contrats visant 1999-2000 n'avait encore été parachevé et signé.

7.60 Notre bureau a aussi examiné six contrats régionaux de FSSC. L'un des contrats de l'exercice 1998-1999 n'était pas signé au moment de notre examen et n'a donc pas été parachevé en aucun temps durant la période du contrat. Les cinq autres contrats ont été parachevés entre 154 et 217 jours après la date d'entrée en vigueur du contrat.

7.61 Nos constatations nous préoccupent. Afin de protéger les intérêts du gouvernement provincial et des contribuables, tous les contrats devraient être signés avant la prestation de services et le versement de paiements.

7.62 Dans certains cas où le contrat a expiré avant son renouvellement, le ministère a indiqué qu'il ne voulait pas parachever un nouveau contrat avant la réception des états financiers vérifiés de l'exercice précédent ou l'approbation du budget du ministère pour l'exercice suivant. Si l'on veut que les contrats soient parachevés en temps opportun, il faudrait résoudre ces préoccupations. Une solution serait d'intégrer aux contrats une clause qui permet des rajustements des paiements futurs.

Recommandation

7.63 Le ministère devrait s'assurer que tous les contrats sont négociés et signés avant la date d'entrée en vigueur du contrat.

Réponse du ministère

7.64 *Depuis quelques années, la division a l'habitude de poursuivre les contrats après le 1^{er} avril, jusqu'à la signature de nouveaux contrats. Les organismes communautaires sont au courant de cette pratique, car ils savent que le gouvernement doit s'assurer d'avoir les sommes nécessaires dans son budget et recevoir leurs états financiers vérifiés annuels avant de signer (les états financiers vérifiés sont importants dans les cas où l'arrangement de financement est semblable à une subvention). Le contrat type sera révisé pour faire en sorte que le libellé tienne compte de l'intention et de la pratique. [Traduction]*

Paiement et volume de service

7.65 Au cours de l'examen des contrats, notre bureau a observé que le montant des paiements dépend du taux payé (fixé par le ministère) et du volume d'activité (unités de service dispensées par le titulaire de

contrat). Dans certains cas, le titulaire de contrat est également tenu de se conformer à des normes additionnelles relatives aux programmes.

7.66 Cependant, notre examen d'un échantillon de 14 contrats ainsi que nos discussions subséquentes avec le personnel du ministère ont révélé que 10 contrats avaient en réalité fait l'objet de paiements forfaitaires ou d'une série de paiements sur lesquels les variations dans le volume ou dans la conformité aux normes n'auraient eu aucune incidence immédiate. Si le titulaire de contrat s'écarte des modalités du contrat, les paiements seront uniquement modifiés par un rajustement au cours de mois futurs ou de l'exercice suivant.

7.67 Notre bureau a déterminé que, dans de nombreux cas, le ministère a recours à un contrat type calculé par « unité de service » pour acheter des services de titulaires de contrat, alors que les paiements se rapprochent davantage d'une subvention. Dans trois contrats, le terme « subvention » figure dans les modalités décrivant les paiements qui seront versés au titulaire de contrat. Le contrat type se trouve dans le manuel des normes sur les achats de services du ministère.

7.68 Pour ces contrats, le calcul des montants part d'un paiement forfaitaire prévu au budget et d'un volume annuel. Le calendrier des paiements, toutefois, n'est pas fondé sur le volume mais sur des montants mensuels fixes. Les organisations n'avaient envoyé aucune facture en contrepartie des paiements, bien que des rapports statistiques reçus par la suite soient censés justifier les paiements versés par le ministère.

7.69 Les 4 autres contrats de notre échantillon de 14 contiennent des conditions explicites qui lient les paiements au volume, et les titulaires de contrat doivent présenter des factures pour amorcer le traitement du paiement.

7.70 Que l'intention du ministère soit de verser une subvention ou d'acheter des services, les résultats obtenus montrent clairement que le titulaire de contrat qui n'atteint pas le volume prévu pourrait voir le calendrier et le montant de ses paiements touchés de différentes façons. Mais, le même contrat type s'applique aux deux situations. Ce faisant, le ministère sème la confusion tant parmi le personnel ministériel que parmi le personnel des titulaires de contrat sur le sens et les incidences des modalités du contrat fixant des volumes de services mensuels. Dans la majorité des contrats examinés, il faudrait du temps avant que les variations dans les volumes aient une incidence sur les paiements.

7.71 Il serait peut-être souhaitable d'avoir un large éventail d'ententes entre le ministère et ses fournisseurs. Dans les cas où le paiement prend la forme d'une subvention, une entente de subvention

ou de subvention conditionnelle pourrait être plus pertinente que le contrat type d'achat de services actuellement utilisé.

Recommandations

7.72 Le ministère devrait examiner la pertinence d'appliquer aux organisations dont le financement au moyen de subventions est le plus approprié les normes sur les achats de services et le contrat type fourni dans le manuel, qui lie les paiements au volume.

7.73 Dans les cas où le contrat type est jugé approprié, le ministère devrait s'assurer que les contrats passés avec les fournisseurs stipulent clairement les conséquences de l'omission par le fournisseur d'atteindre le volume prévu sur les calendriers et les montants des paiements.

Réponse du ministère

7.74 Le ministère examinera sa démarche et ses arrangements contractuels avec les fournisseurs de services pour s'assurer que la directive sur les achats de services, qui lie les paiements au volume, est correctement appliquée. Si le modèle de contrat d'achat de services qui lie le paiement au volume ne convient pas à un service en particulier, le ministère aura recours au financement par subvention et modifiera en conséquence ses arrangements contractuels avec les organismes. [Traduction]

Satisfaction des normes des programmes

7.75 Sept des contrats examinés stipulent clairement que le titulaire de contrat doit observer des « normes de programme » dans la prestation des services. Dans ces contrats, aucune disposition ne décrit explicitement les conséquences sur les paiements ou les calendriers de paiement si le titulaire de contrat ne satisfait pas aux normes de programme énoncées.

Recommandation

7.76 Le ministère devrait s'assurer que les contrats passés avec les fournisseurs stipulent clairement les conséquences de l'omission par le fournisseur d'observer les normes de programme.

Réponse du ministère

7.77 Lorsque le personnel régional apprend que les titulaires de contrat ne se conforment pas aux normes de programme, des mesures appropriées sont prises pour corriger la situation. S'il ya des risques pour le client, il peut être mis fin au contrat [...]

7.78 Cependant, le ministère examinera les contrats pour s'assurer que, le cas échéant, les calendriers de paiements et les normes de programme applicables sont clairement liés. [Traduction]

De l'information pertinente et fiable doit être obtenue pour juger du rendement du contrat

7.79 À la lumière de notre examen du contrat type et des échantillons de contrats réels, nous avons dressé une liste de points sur lesquels la majorité des titulaires de contrat pourraient être évalués. Ces points sont les suivants :

- l'assurance que le titulaire de contrat a effectivement fourni les services;
- la satisfaction du ministère à l'égard des services;
- la tenue par le titulaire de contrat de dossiers de programmes et de dossiers financiers convenables;
- la prestation de services conformes aux normes;
- le caractère approprié des politiques relatives au personnel;
- la prestation par le titulaire de contrat de rapports financiers et de rapports sur les programmes.

7.80 La fiabilité de l'information fournie par les titulaires de contrat est difficile à établir. Toutefois, une modalité énoncée dans le contrat type permettrait au gouvernement provincial de juger de la fiabilité de l'information fournie par le titulaire de contrat. Le contrat type précise en effet que les deux parties conviennent d'examiner ensemble au moins une fois par année les dossiers de programme et les dossiers financiers tenus par l'organisme. Si le ministère effectuait cet examen, il serait beaucoup plus facile d'établir la fiabilité de l'information fournie par le titulaire de contrat.

7.81 À la suite de notre examen de la documentation ministérielle et des entrevues menées avec des membres du personnel du ministère et des titulaires de contrat, notre bureau a conclu que le ministère obtient de l'information pertinente uniquement dans les rapports financiers et dans les rapports statistiques sur les programmes.

7.82 Le ministère n'examine pas la fiabilité de l'information. On se soucie peu de la fiabilité des informations financières fournies au ministère, car chaque titulaire de contrat doit se soumettre à une vérification annuelle de ses états financiers. Par contre, la vérification annuelle ne vise pas les dossiers de programme (statistiques) communiqués au ministère. De plus, le ministère n'a pas effectué l'examen annuel des dossiers de programme décrits dans les contrats. De tels facteurs augmentent la probabilité que le ministère fonde les paiements ou d'autres décisions sur des informations fournies par le titulaire de contrat qui ne sont pas assez fiables.

Recommandations

7.83 Lorsqu'un contrat est en vigueur pour l'achat de services, le ministère devrait obtenir des informations fiables et complètes qui peuvent servir à évaluer le rendement du titulaire de contrat.

7.84 Le ministère devrait s'assurer que l'information obtenue des titulaires de contrat pour évaluer le rendement est fiable.

Réponse du ministère

7.85 *Le ministère déterminera des normes de programmes clés, par catégorie de service, et définira en particulier ce qu'il faut pour surveiller le rendement dans ces catégories. Il s'ensuivra un cadre uniformisé qui sera utilisé dans toutes les régions pour surveiller et évaluer le rendement des titulaires de contrat. De plus, le ministère*

effectuera des vérifications opérationnelles fondées sur les indicateurs de risque et l'apport régional. Les vérifications fourniront une opinion sur la fiabilité des données fournies par les organismes. [Traduction]

Analyse des informations financières

7.86 Seulement 8 des 14 contrats de l'échantillon précisait que les organisations devaient présenter des rapports financiers et des rapports de programme. Parmi ces huit contrats, il a été facile de déterminer dans sept cas que la surveillance relevait du bureau central. Tandis que deux des contrats exigeaient explicitement des rapports trimestriels, quatre autres stipulaient que des rapports mensuels ou trimestriels étaient demandés, ainsi qu'un rapport annuel financier en fin d'exercice. Seulement un contrat précisait explicitement qu'un rapport annuel suffisait.

7.87 Notre entrevue avec le membre du personnel du bureau central chargé de la surveillance des sept contrats en question suggère que les rapports reçus en 1998-1999 n'ont pas été comparés au budget visé par le contrat ou aux chiffres de l'exercice précédent. Le coordonnateur de projet a noté que les fonctions de surveillance ont lieu en fin d'exercice, puisque c'est le moment indiqué pour le faire. Il est peut-être vrai que la surveillance en fin d'exercice permet d'apporter des rajustements au budget et aux paiements relatifs au contrat de l'exercice suivant, mais elle ne permet pas de rajuster les montants rapidement si des anomalies dans les volumes communiqués par les fournisseurs sont relevées plus tôt.

7.88 Les contrats de portée régionale ne contenaient pas de modalités exigeant explicitement des rapports de programme ou des rapports financiers. On nous a informés que, dans la moitié des contrats formant notre échantillon, des rapports ne sont pas exigés, car les factures et les relevés suffisent pour justifier les paiements. Pour l'autre moitié des contrats, le personnel a convenu que de telles informations sont utiles et sont d'ailleurs obtenues des titulaires de contrat, puisqu'aucune facture ni aucun relevé ne sont fournis pour justifier les paiements.

7.89 Au minimum, les rapports financiers annuels constituent une base pour les paiements de l'exercice suivant. Pourtant, notre bureau a relevé un cas où aucun état financier pour l'exercice précédent (terminé le 31 mars 1998) n'avait été reçu pour justifier les paiements versés à un titulaire de contrat durant l'exercice 1998-1999. Notre bureau a remarqué que la lettre d'accompagnement du ministère annexée au contrat de 1998-1999 demandait expressément que l'information soit fournie. Le personnel du ministère a admis que l'absence de suivi était une méprise de la part du titulaire de contrat et du ministère.

7.90 Les entrevues menées avec des membres du personnel central et régional portent à croire que des rapports intermédiaires ne sont peut-être pas nécessaires pour certains contrats. Cela pourrait être le cas si la

relation avec le fournisseur ressemble davantage à un financement sous forme de subvention annuelle plutôt qu'à l'achat de services. Dans les cas où le ministère considère que les rapports intermédiaires ne sont pas nécessaires, il devrait modifier les contrats visés pour éliminer les exigences additionnelles en matière de rapport, ce qui permettrait au titulaire de contrat et au personnel du ministère d'économiser des ressources précieuses. Dans les cas où les rapports intermédiaires sont jugés nécessaires, le ministère devrait s'assurer que les modalités du contrat exigent officiellement la présentation de rapports et qu'une surveillance adéquate de l'information fournie est effectuée.

Recommandations

7.91 Le ministère devrait s'assurer que tous les contrats comportent des modalités exigeant de façon officielle et explicite la communication de rapports de programme et de rapports financiers dans les cas où de tels rapports sont jugés pertinents.

7.92 Le ministère devrait s'assurer que les rapports intermédiaires exigés dans les modalités des contrats passés avec les fournisseurs font l'objet d'une surveillance adéquate.

Réponse du ministère

7.93 À partir du cadre de surveillance qui sera élaboré et qui est mentionné précédemment, le ministère examinera les exigences en matière de rapport et s'assurera de leur pertinence; si elles sont pertinentes, les exigences en matière de rapport seront expressément mentionnées dans les contrats et surveillées en conséquence. Si elles ne le sont pas, le contrat sera modifié de façon à les supprimer.

[Traduction]

Prestation de services acquis par contrat

7.94 Le gouvernement devrait obtenir les services prévus au contrat, qui devraient être de la qualité ou comporter les spécifications prévues au contrat, au moment et au prix convenus. Le gouvernement devrait pleinement s'acquitter de ses obligations contractuelles envers le titulaire de contrat.

Volume et prix

7.95 Parmi les 14 contrats de notre échantillon, seulement 4 exigeaient la présentation d'une facture du titulaire de contrat pour amorcer les paiements. Les entrevues avec le personnel du ministère montrent que le ministère a des contrôles internes en place pour s'assurer que le volume de services prévu est fourni au bon moment et au prix convenu. Dans les 10 autres contrats, les paiements sont versés en premier, puis les rapports de programme subséquents sont censés justifier les paiements.

Qualité ou spécifications

7.96 Notre bureau n'a pu s'assurer qu'un système de contrôles internes est en vigueur au ministère pour veiller à ce que le ministère reçoive des services dont la qualité et les spécifications sont celles prévues au contrat.

7.97 Parmi l'échantillon de 14 contrats, 7 d'entre eux comportent une clause précisant que les services doivent être fournis conformément aux « normes du programme ». Trois de ces sept contrats visent la prestation de services d'aide familiale à des clients du ministère. L'une des normes de programme à respecter dans les trois cas est, entre autres, que le fournisseur de services ait suivi un programme de formation accrédité de soins à domicile. Le contrat type contient également une disposition qui non seulement permet au ministère, mais exige du ministère, qu'il évalue les titulaires de contrat sur le plan de leur conformité à de telles normes. Étant donné le caractère important des normes et la vulnérabilité potentielle des clients du ministère, ce dernier doit évaluer la conformité aux normes avant de déterminer sa satisfaction à l'égard des services fournis.

7.98 Les entrevues avec le personnel du ministère suggèrent qu'un examen annuel des contrats est nécessaire pour évaluer les aspects financiers et les besoins changeants des programmes. Le gouvernement provincial devrait aussi faire connaître au titulaire de contrat son degré de satisfaction à l'égard des services fournis. Or, cela n'est pas fait. Le personnel nous a mentionné que les titulaires des postes d'agent de contrat (dans les régions) et d'agent de contrat provincial (au bureau central), tels que prévus dans le manuel des normes sur les achats de services, étaient censés assumer ces importantes fonctions d'évaluation et de surveillance. Or, les postes ont été éliminés ou restructurés, de sorte que les ressources actuelles ne sont peut-être pas suffisantes pour que le travail nécessaire puisse être effectué convenablement.

7.99 Cependant, les entrevues montrent aussi que le risque de non-conformité aux normes ou d'autres problèmes du genre est faible, car les organisations avec lesquelles le ministère passe des contrats sont crédibles et bien établies. Les observations des responsables de cas ainsi que les plaintes des clients ou de leurs proches comptent pour beaucoup dans la détection de services qui ne répondent pas aux normes. Cette approche est réactionnelle.

7.100 Une des personnes interviewées au ministère nous a dit qu'un certain nombre de titulaires de contrat de services d'aide familiale fournissent des services de qualité acceptable qui ne satisfont pas nécessairement à tous les critères décrits dans les normes.

7.101 Si tel est le cas, les conséquences peuvent être graves. Un titulaire de contrat a même exprimé son insatisfaction quant au fait que les normes ne sont pas appliquées pour la protection des clients du ministère. Notre bureau est d'avis qu'une approche plus proactive est peut-être indiquée. Nous ne sommes pas les seuls à exprimer une telle opinion. Le propre manuel des normes sur les achats de services du ministère met cette approche de l'avant en attribuant à l'agent de contrat provincial la responsabilité d'organiser une évaluation annuelle des services achetés par le ministère d'organismes externes.

7.102 Une évaluation proactive des services contribuerait à faire en sorte que les clients du ministère reçoivent les meilleurs soins et que le ministère optimise ses dépenses.

Recommandation

7.103 Le ministère a besoin d'adopter une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les services dispensés par les fournisseurs répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats, ce qu'il ferait notamment en informant régulièrement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard de leurs services.

Réponse du ministère

7.104 À l'heure actuelle, le ministère surveille les services fournis par les fournisseurs pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes de qualité et autres normes précisées dans les contrats. Cette surveillance est exercée de façon non officielle par les responsables de cas dans les régions. Comme il est mentionné précédemment, le ministère élaborera un cadre de surveillance que toutes les régions utiliseront afin d'uniformiser et d'officialiser le processus.

7.105 Le ministère précisera avec les fournisseurs de services et dans le contrat le genre de rétroaction qu'il fournira en regard des contrats. [Traduction]

Contrats de services de conciergerie

Surveillance et rapport relatifs aux contrats

Nature et fréquence

7.106 Au cours de notre examen des contrats de services de conciergerie, nous avons observé que les contrats comportent des modalités qui pourraient aider à déterminer la nature de toute évaluation du rendement du titulaire du contrat.

7.107 Par exemple :

- Le travail à effectuer par le titulaire de contrat sur une base quotidienne, mensuelle et semestrielle est clairement établi dans le contrat.
- « L'exécution du travail par le titulaire de contrat est soumise à la direction et à l'approbation du représentant du propriétaire ». [Traduction]
- « Si, de l'avis du propriétaire, le titulaire de contrat abandonne le travail établi dans les spécifications ou exécute le travail d'une manière préjudiciable ou différente des spécifications précisées au contrat, le propriétaire a le droit de congédier le titulaire de contrat ». [Traduction]

7.108 Il est clair, à la lecture des modalités rapportées ci-dessus, que le propriétaire (le gouvernement provincial) évaluera le titulaire du contrat. Toutefois, les contrats ne déclarent pas explicitement que des inspections sont exigées. De plus, les contrats ne précisent pas la manière dont les évaluations doivent être réalisées. Par exemple, les

contrats pourraient stipuler que le titulaire du contrat sera évalué en rapport avec une liste de vérification préétablie.

7.109 La fréquence des évaluations des titulaires de contrat n'est pas précisée dans les contrats. Il s'ensuit que certains bâtiments sont vérifiés toutes les semaines, d'autres tous les mois. En ne précisant pas expressément dans les contrats la fréquence des évaluations, le gouvernement provincial court le risque que certains bâtiments soient inspectés fréquemment et que d'autres soient ignorés, même si les bâtiments sont utilisés pour le même genre d'activités. De plus, il est possible que certains bâtiments nécessitent des inspections plus fréquentes en raison de la nature des activités qui s'y déroulent et du degré de propreté que celles-ci exigent. Ainsi, les normes de propreté dans les laboratoires provinciaux sont plus rigoureuses que dans un bureau ordinaire. Les contrats devraient clairement indiquer la fréquence des inspections pour un bâtiment donné.

7.110 Les contrats ne mentionnent aucune date limite pour les évaluations. Comme aucune date limite n'est fixée pour les contrats de services de conciergerie, la probabilité que l'information ne soit pas présentée en temps opportun augmente, de même que la probabilité de malentendus ou de différends. Pour diminuer une telle probabilité, le ministère devrait préciser dans les modalités des futurs contrats toutes les dates limites importantes en matière de rapport.

Recommandation

De l'information pertinente et fiable doit être obtenue pour juger du rendement du contrat

7.111 Le ministère devrait s'assurer que la nature et la fréquence des évaluations des titulaires de contrat et les dates limites des évaluations sont précisées dans les modalités des futurs contrats.

7.112 Essentiellement, l'état de propreté d'un bâtiment constitue toute l'information nécessaire pour juger du rendement d'un titulaire de contrat. L'un des contrats décrit les tâches à effectuer tous les jours, toutes les semaines, tous les mois et tous les semestres. Cependant, il est impossible pour le ministère de s'assurer que les titulaires de contrat s'acquittent effectivement de toutes ces tâches. Pour s'en assurer, il faudrait qu'un employé du ministère regarde le titulaire de contrat travailler. Mais, comme l'a déclaré un gestionnaire régional, les clauses du contrat concernant le travail à effectuer sont plutôt une ligne directrice ou un outil. Si les titulaires de contrat suivent les spécifications décrites, les bâtiments seront propres. S'ils choisissent d'effectuer leur travail d'une manière légèrement différente et que la qualité du nettoyage est acceptable, cela ne pose pas de problème. Nous sommes d'avis qu'une telle position est raisonnable.

7.113 Dans quatre contrats sur cinq, les évaluations périodiques des bâtiments consistent dans des inspections visuelles réalisées par des employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services. Selon le gestionnaire régional, pour deux des contrats, des listes trimestrielles (ou à peu près) des faiblesses sont produites; ces listes contiennent les

points que les inspecteurs, à la suite de leur inspection du bâtiment, estiment qu'il faut améliorer ou prendre en note. Les plaintes des employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services et les plaintes des employés qui utilisent les installations sont transmises au titulaire du contrat de façon verbale ou par écrit.

7.114 Pour l'un des bâtiments de notre échantillon, les employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services se servent d'une liste de vérification mensuelle pour noter la propreté du bâtiment (par étage et par zone) en attribuant la cote médiocre, acceptable ou bonne. Des copies de la liste de vérification sont ensuite envoyées au gestionnaire régional ainsi qu'au titulaire de contrat, ce qui constitue un outil efficace de rétroaction au titulaire de contrat. Par ailleurs, le recours à une liste de vérification élimine en partie la subjectivité inhérente aux inspections visuelles ou à la tenue de listes de faiblesses lorsque des lignes directrices structurées ne sont pas suivies. Les listes de vérification sont un moyen de faire en sorte que les inspecteurs vérifient toutes les zones du bâtiment et notent l'état de propreté. Le recours aux listes de vérification sert également à appuyer les décisions prises concernant le renouvellement ou la résiliation de contrats. On nous a dit que des listes de vérification sont utilisées à l'occasion pour deux des contrats, mais nous n'avons pas obtenu les copies demandées.

Recommandation

7.115 Le recours régulier à des listes de vérification devrait être envisagé pour documenter l'inspection du travail de nettoyage réalisée par le ministère.

Prestation de services acquis par contrat

7.116 Le gouvernement devrait obtenir les services prévus au contrat, qui devraient être de la qualité ou comporter les spécifications prévues au contrat, au moment et au prix convenus. Le gouvernement devrait pleinement s'acquitter de ses obligations contractuelles envers le titulaire de contrat.

Moment et prix

7.117 Comme nous le mentionnons précédemment, les contrats décrivent le travail à réaliser tous les jours, toutes les semaines, tous les mois, tous les semestres et au besoin. Nous avons conclu qu'il est impossible pour un gestionnaire régional de savoir si les préposés au nettoyage effectuent toutes les tâches prévues au contrat. Cependant, comme il est noté ci-dessus, les spécifications sont des lignes directrices. Du moment que les bâtiments sont propres, la situation est acceptable.

7.118 Pour quatre des cinq contrats, le prix convenu a été payé. Dans le cinquième contrat, on a apporté une modification prévoyant des changements opérationnels et une sécurité accrue.

Qualité ou spécifications

7.119 Notre bureau n'a pas pu s'assurer qu'un système de contrôles internes est en vigueur au ministère pour vérifier s'il reçoit des services de la qualité et comportant les spécifications prévues au contrat. Dans

la plupart des bâtiments, aucune documentation régulière n'est tenue pour le vérifier.

7.120 Notre bureau a distribué un questionnaire dans six bureaux du gouvernement choisis au hasard pour avoir une idée de la satisfaction des employés à l'égard des services de nettoyage. Sur une échelle de 1 (insatisfaisants) à 9 (excellents), quatre ministères ont attribué une note de 7 aux services de nettoyage, et les autres ont attribué une note de 4. Les résultats de l'enquête nous portent à conclure qu'il y a place à l'amélioration. Dans deux cas seulement avait-on déjà demandé au répondant au questionnaire ou à son personnel de donner leur opinion sur la qualité des services de nettoyage. Dans cinq des six bureaux, le personnel avait déposé des plaintes au sujet du nettoyage, et, dans tous les cas, des améliorations se sont rapidement fait sentir.

7.121 Les gestionnaires régionaux interviewés sont conscients que le nettoyage pose des problèmes et qu'il y a place à l'amélioration.

7.122 Les observations des employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services ainsi que les plaintes des employés du gouvernement qui utilisent les bâtiments comptent pour beaucoup dans la détection de services qui ne répondent pas aux normes. Cette approche est réactionnelle

7.123 Notre bureau estime qu'une approche plus proactive est peut-être indiquée. La liste de vérification utilisée pour l'un des cinq contrats est proactive. Elle fournit des rétroactions fiables et pertinentes au gestionnaire régional et au titulaire de contrat.

7.124 Une évaluation proactive des services contribuerait à faire en sorte que les clients du ministère reçoivent les meilleurs services et que le ministère optimise ses dépenses.

Recommandations

7.125 Le ministère a besoin d'adopter une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les services dispensés par les fournisseurs répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats. Le recours à des listes de vérification et la réalisation d'enquêtes sur la satisfaction à l'égard des services d'une manière régulière devraient former la base d'une telle approche.

7.126 Le ministère devrait informer régulièrement et officiellement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard de leurs services.

Réponse du ministère

7.127 Nous avons examiné les recommandations formulées dans votre rapport et nous nous efforcerons de les intégrer à notre processus administratif pour les futurs contrats. [Traduction]

Chapitre 8

Location à bail de matériel

Contenu

Contexte	161
Étendue	163
Résumé des résultats	164
Conformité à la directive AD-6701	165
Considérations comptables	182

Location à bail de matériel

Contexte

8.1 Le choix entre la location à bail ou l'achat pur et simple est une question qui rejoint directement le mandat de notre bureau. La *Loi sur le vérificateur général* nous demande de faire rapport dans les cas où « des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficacité ». Les diverses observations de notre effectif de comptables professionnels au fil des années montrent que la décision de louer à bail au lieu d'acheter est un aspect clé où le principe d'économie peut être mis en péril. La location à bail, malgré son attrait d'un point de vue budgétaire, est souvent moins économique que l'achat direct. C'est particulièrement le cas pour le gouvernement provincial, car la plupart des sociétés de crédit-bail ne peuvent concurrencer nos bas taux de financement.

8.2 Étant donné les exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), les décisions en matière de location à bail peuvent aussi entraîner des analyses complexes visant à déterminer si les dépenses doivent être comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement ou des dépenses en capital. Étant donné que nous sommes chargés de formuler des observations sur la fidélité de la présentation des états financiers, nous voulons nous assurer que de telles analyses sont soigneusement réalisées et bien documentées. Il s'agit de prendre la bonne décision d'affaires, puis de comptabiliser la dépense dans la bonne catégorie en suivant des critères comptables uniformes. Tant au gouvernement que dans les entreprises, un large éventail de cas typiques montre que, dans les faits, le contraire peut se produire. En effet, parce que l'organisation veut montrer un avantage à court terme en comptabilisant une location à bail comme un contrat de location-exploitation, elle pourrait structurer ses contrats de façon à influencer sur les décisions relatives aux catégories comptables.

8.3 C'est la raison pour laquelle notre bureau a décidé d'entreprendre à l'automne 1997 une étude des contrats de location de matériel. Dans le cadre de notre examen, l'un des premiers documents que nous avons trouvés est un examen des dépenses de location intitulé *Lease and Rental Expenditure Review*, préparé en juillet 1995 par le Bureau du contrôleur.

8.4 Dans son rapport, le contrôleur analyse dans plusieurs ministères des opérations de location de locaux, de matériel lourd, de véhicules légers, d'ordinateurs et de photocopieuses. Une constatation principale qui se dégage de l'étude est que, pour toutes les catégories de

biens examinées, la décision de louer n'est jamais rentable. Le contrôleur nuance sa constatation en soulignant qu'elle ne s'applique qu'à l'échantillon examiné, et il n'écarte pas la possibilité que certaines décisions de location soient rentables.

8.5 Voici la conclusion du contrôleur :

Nous reconnaissons l'importance pour le gouvernement de s'efforcer de freiner la croissance de la dette nette de la province. Cependant, certaines pratiques gouvernementales actuelles qui consistent à louer à bail plutôt qu'à acheter des biens en raison des limites placées sur les budgets en capital et de l'effet égalisateur de ces limites sur les dépenses budgétaires ne sont pas toujours rentables. Les pratiques budgétaires et les politiques d'achat actuelles mènent à des décisions financières non économiques et ont des incidences négatives sur les dépenses budgétaires et la dette nette de la province. [Traduction]

8.6 Le contrôleur recommande plusieurs mesures, dont deux rejoignent directement nos préoccupations relatives à l'économie :

Les options de location et d'achat doivent être pleinement analysées afin de déterminer le coût pour le gouvernement pendant la durée de vie utile du bien. Les incidences sur le budget global (le budget en capital et le budget ordinaire) ainsi que la dette nette de la province doivent être prises en compte.

La directive AD-6701 du Manuel d'administration intitulée Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense devrait être rigoureusement appliquée et servir de fondement à l'analyse et à la prise d'une décision rentable. [Traduction]

8.7 Nous avons examiné la directive, dont plusieurs aspects nous ont impressionnés. La directive vise « à fournir une analyse comparative des coûts qui en partie servira de base à la prise de décisions concernant les dépenses majeures lorsque différentes options en matière de sortie de caisse sont considérées ». La directive donne expressément comme exemple d'application d'une analyse les options que sont l'achat de matériel contre la location de matériel. Elle offre une description et un exemple de l'analyse à faire. À notre avis, il est implicite dans la directive que, si la décision de louer est prise malgré des coûts plus élevés, d'autres considérations doivent la justifier.

8.8 La directive fournit une excellente description du moment et de la façon d'appliquer l'analyse de valeur actuelle. Elle sert aussi de contrôle pour empêcher les ministères de louer pour la seule raison de

satisfaire à leur objectif budgétaire de l'exercice courant et de reporter les coûts à des exercices subséquents.

8.9 D'après notre interprétation de la directive et l'examen du contrôleur, il semble que, si les ministères suivaient la directive de façon rigoureuse, de nombreuses préoccupations relatives à l'économie des opérations de location seraient réglées. Par conséquent, nous avons décidé d'examiner un certain nombre d'opérations de location pour déterminer le degré de conformité à cette importante directive.

8.10 De plus, nous avons noté la recommandation suivante du contrôleur :

Le gouvernement provincial devrait réviser la directive AD-6203 du Manuel d'administration intitulée Classification des dépenses pour corriger les incohérences dans la définition des dépenses en capital. [Traduction]

8.11 Cette recommandation nous paraît justifier notre intérêt envers l'aspect comptable des opérations de location. Elle nous a fourni une deuxième directive gouvernementale à utiliser dans l'élaboration de critères pour l'examen des opérations de location de matériel.

Étendue

8.12 Nos objectifs de vérification étaient de voir si les décisions de louer à bail étaient prises en tenant compte du principe d'économie et si les contrats de location étaient correctement inscrits dans les livres de la province.

8.13 Pour réaliser ces objectifs, nous avons élaboré deux critères de vérification pour nous aider dans notre travail. Ces critères sont les suivants :

- Les opérations de location à bail doivent respecter les principes de la directive administrative AD-6701 intitulée Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense.
- Les ministères doivent inscrire les opérations de location à bail d'une manière uniforme dans tout le gouvernement en s'assurant que la comptabilité reflète la nature de l'opération.

8.14 Notre travail a visé cinq ministères différents :

Ministère de l'Éducation – Six contrats de location pour différents nombres d'ordinateurs personnels.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services – Offres permanentes pour trois genres de photocopieuses.

Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural – Un contrat de location visant un spectromètre radial et un autre visant un analyseur à infrarouge.

Ministère des Municipalités et de l'Habitation – Un contrat de location visant du matériel informatique et un autre visant neuf camions-citernes.

Ministère des Transports – Un contrat de location visant 10 niveleuses et, de plus, la responsabilité conjointe avec le ministère des Municipalités et de l'Habitation du contrat de location visant neuf camions-citernes.

8.15 Nous avons aussi correspondu avec le ministère des Finances et le Bureau du contrôleur, étant donné leurs rôles respectifs à titre d'organismes centraux dans un certain nombre des opérations de location que nous avons examinées.

Résumé des résultats

8.16 L'analyse exigée par la directive AD-6701 intitulée *Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense* n'a pas été effectuée correctement pour les contrats de location que nous avons examinés. Quatre des cinq ministères n'ont pas préparé d'analyse de valeur actuelle pour appuyer leurs décisions de louer. Par ailleurs, bien que le ministère de l'Éducation ait effectué plusieurs analyses de valeur actuelle, chacun des contrats de location que nous avons examinés ne respectait pas un certain nombre des principes établis dans la directive.

8.17 Une partie de la documentation que nous avons examinée indique que la location à bail s'appuyait sur des raisons budgétaires, et non sur des raisons d'optimisation des ressources.

8.18 Selon nos calculs, la plupart du temps, il aurait coûté moins cher d'acheter plutôt que de louer.

8.19 Un certain nombre des prétendus contrats de location-exploitation étaient en réalité des contrats de location-acquisition. De plus, la classification de cinq contrats de location-exploitation du ministère de l'Éducation est quelque peu obscure et laisse croire que le ministère a pu conclure d'autres contrats de location-acquisition.

8.20 Si nous pouvions faire une observation générale, nous dirions que la qualité de l'analyse à l'appui du processus décisionnel a besoin d'être améliorée.

8.21 Nos constatations détaillées sont présentées dans deux parties distinctes, qui sont organisées autour des deux critères principaux. Nous traitons d'abord des nombreuses exigences importantes de la

Conformité à la directive AD-6701

directive AD-6701. La deuxième partie traite des considérations comptables relatives aux contrats de location.

8.22 Notre premier critère a trait à la conformité à la directive intitulée *Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense*. La directive « vise à fournir une analyse comparative des coûts qui en partie servira de base à la prise de décisions concernant les dépenses majeures lorsque différentes options en matière de sortie de caisse sont considérées ». La directive note qu'un exemple d'une telle décision est le choix entre l'achat et la location à bail de matériel. En exigeant une comparaison de l'option de location et de l'achat pur et simple, la directive tient compte du principe de l'économie.

8.23 Dans quatre des cinq ministères de notre échantillon (Agriculture et Aménagement rural, Municipalités et Habitation, Transports, Approvisionnement et Services), nous n'avons trouvé aucune preuve d'analyse de valeur actuelle en dossier. La directive précise, dans le cas d'une location à bail, que « toute proposition devrait être analysée et étudiée avec le preneur à bail éventuel afin de déterminer ou de comparer le coût d'un programme de location avec le coût d'intérêt du même montant financé par une dette à long terme ». Une telle démarche ne semble pas avoir été suivie dans ces quatre ministères.

8.24 Dans l'autre ministère visé par notre vérification, le ministère de l'Éducation, nous avons trouvé des analyses de valeur actuelle dans les dossiers des six contrats de location examinés. Cependant, à notre avis, l'analyse exigée par la directive n'a pas été effectuée correctement. Bien que le ministère ait effectué plusieurs analyses de valeur actuelle, chacun des contrats de location que nous avons examinés ne respectait pas un certain nombre des principes établis dans la directive.

8.25 Des responsables de trois des cinq ministères (Agriculture et Aménagement rural, Municipalités et Habitation, Éducation) nous ont même dit ne pas avoir été au courant de la directive avant notre vérification. Tout au long de la vérification, nous avons maintenu que, la directive étant en vigueur depuis 1977, ses principes auraient dû s'appliquer depuis cette date.

8.26 Nous avons divisé nos constatations sur la conformité à la directive dans deux catégories générales :

- Aucune analyse de valeur actuelle n'a été préparée.
- Une analyse a été préparée, mais elle n'est pas conforme à la directive.

8.27 La première catégorie est sous-divisée par ministère. Sous chaque rubrique, nous discutons de nos constatations de vérification et des recommandations qui s'ensuivent.

Aucune analyse de valeur actuelle n'a été préparée

8.28 Comme nous le mentionnons précédemment, quatre des cinq ministères n'avaient pas préparé d'analyse de valeur actuelle à l'appui des opérations de location. Pour ces quatre ministères, nous avons effectué notre propre analyse comparant la valeur actuelle des opérations de location à l'option d'achat et présenté les résultats aux ministères. Dans chaque cas examiné, nous constatons que la location à bail s'avère plus coûteuse que l'achat.

Ministère des Transports

8.29 Au ministère des Transports, nous avons examiné la décision de louer 10 niveleuses. Le coût d'achat direct des niveleuses se chiffrait à environ 1,4 million de dollars. Selon notre calcul, la valeur actuelle nette de la location à bail est de 1,475 million de dollars. En d'autres termes, la location à bail a ajouté environ 75 000 \$ au coût de l'opération.

8.30 Aucun élément probant ne laisse croire que le ministère a consigné le coût supplémentaire de la location à bail ou que le coût supplémentaire a été compensé par d'autres considérations, comme l'exige la directive. La considération déterminante semble avoir été le manque de fonds pour acheter le matériel directement. Voilà qui rejoint l'une des constatations principales du rapport de 1995 du Bureau du contrôleur, selon laquelle les ministères n'achètent pas le matériel directement même quand il est plus rentable de le faire en raison des limites placées sur les budgets en capital.

Ministère des Municipalités et de l'Habitation

8.31 En avril 1995, le ministère a conclu une entente de cinq ans visant la location à bail de matériel informatique pour l'Organisation des mesures d'urgence. Le prix d'achat du matériel aurait été de 159 500 \$. La valeur actuelle des paiements de location a ajouté entre 17 000 \$ et 22 000 \$ au coût de l'opération.

8.32 Nous avons examiné une deuxième opération visant la location à bail de neuf camions-citernes en août 1997. Les camions-citernes auraient pu être achetés à un coût d'environ 1 015 000 \$. La location à bail a ajouté environ 50 000 \$ au coût de l'opération.

Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural

8.33 Les deux contrats de location du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural sont traités plus loin dans la rubrique intitulée « Considérations comptables ». Le premier est un contrat de location de quatre ans visant un spectromètre radial. Le second est un contrat de location de trois ans visant un analyseur à infrarouge. La valeur actuelle nette de la location à bail du spectromètre a dépassé de quelque 5 000 \$ le coût d'achat direct, qui était de 135 000 \$. Le coût de location de l'analyseur à infrarouge a excédé d'un peu plus de 2 500 \$ le coût d'achat direct, qui était d'environ 220 000 \$.

8.34 On doit noter que, au total, les deux contrats de location n'ont que légèrement gonflé le coût des biens (un peu plus de 2 %). Cependant, cette situation confirme notre observation fréquente selon laquelle le coût de financement au moyen d'un contrat de location excède généralement le coût de financement du gouvernement provincial. Si tous les autres facteurs sont égaux, la location à bail est l'option la plus coûteuse.

*Ministère de
l'Approvisionnement et des
Services*

8.35 Notre démarche au ministère de l'Approvisionnement et des Services diffère quelque peu de celle des autres ministères. Nous n'avons pas tenu compte des contrats de location que le ministère a négociés pour ses propres fins. Nous nous sommes plutôt penchés sur l'influence de la Centrale des achats du ministère sur les décisions d'achat des autres ministères au moyen de sa liste d'offres permanentes. Nous avons examiné trois offres permanentes de photocopieuses, dont nous avons discuté avec le ministère. Dans un des trois cas, nous avons constaté que la photocopieuse ne peut pas être achetée directement, ce qui rend très difficile la réalisation d'une analyse de valeur actuelle comparant la location à bail à l'achat direct.

8.36 Dans les deux autres cas, nos calculs montrent que la location à bail s'est avérée plus coûteuse que l'achat. Les coûts supplémentaires de location ont été respectivement de 250 \$ et de 1 800 \$ l'unité.

8.37 Bien que des montants de 250 \$ et de 1 800 \$ semblent négligeables, il ne faut pas perdre de vue que, si ces coûts supplémentaires se répètent pour les centaines de photocopieuses du gouvernement provincial, cela représente des sommes importantes. Le rapport de 1995 du contrôleur examine un échantillon de 21 photocopieuses et conclut que le gouvernement a dû assumer un coût supplémentaire de 46 000 \$ sur une période de cinq ans pour la location à bail par rapport à l'achat.

*Correspondance avec les quatre
ministères*

8.38 Étant donné nos préoccupations sur l'importance du principe d'économie et la non-conformité à la directive, nous avons écrit aux quatre ministères. Nous leur avons fait part de notre préoccupation devant l'absence d'analyse de valeur actuelle en dossier. Bien que le libellé ait pu différer légèrement d'un ministère à l'autre, nous avons formulé une recommandation commune qui, essentiellement, se lit comme suit :

Nous avons recommandé que le ministère se conforme aux exigences de la directive AD-6701 dans les décisions qui seront prises à l'avenir pour choisir entre la location à bail et l'achat.

*Réponse du ministère des
Transports*

8.39 Pour maintenir l'état de notre flotte, nous avons décidé de louer 10 niveleuses pour le compte du ministère en septembre 1996, en plus d'acheter du matériel grâce à notre affectation en capital approuvée par

le gouvernement. Le ministère a eu besoin de louer le matériel pour répondre à ses besoins opérationnels, en particulier du côté des camions lourds et des niveleuses. La location à bail, avec option d'achat, permet une certaine souplesse à l'échéance du contrat de location. Pour obtenir les meilleures conditions possible, un appel d'offres a été lancé pour le financement. Si les contrats de location sont bien gérés, l'atteinte de nos futures cibles budgétaires ne devrait pas être compromise.

8.40 Grâce au programme d'immobilisations renouvelé et à la location à bail de matériel, la flotte du ministère approche du moment de remplacement optimal. Le ministère effectue actuellement une analyse comparant la location à bail et l'achat, y compris les économies potentielles découlant de matériel plus neuf, pour évaluer les solutions de rechange et la composition de biens de remplacement les plus avantageuses pour la flotte. Il faut noter que les coûts supplémentaires de la location à bail doivent être évalués en regard des économies opérationnelles résultant de la capacité d'acheter d'autre matériel dans les limites de l'affectation en capital et ainsi d'éviter des frais d'entretien élevés pour les biens plus vieux. [Traduction]

Réponse du ministère des
Municipalités et de l'Habitation

8.41 Le ministère des Municipalités et de l'Habitation informera les gestionnaires des centres de responsabilité de la nécessité de suivre la directive intitulée *Analyse de valeur actuelle* concernant les décisions en matière de dépense et de communiquer avec notre Direction des services financiers pour obtenir de l'aide dans l'analyse des décisions comparant la location à bail et l'achat. [Traduction]

Réponse du ministère de
l'Agriculture et de
l'Aménagement rural

8.42 Bien que le personnel comptable du ministère n'ait pas effectué d'analyse de valeur actuelle en bonne et due forme, il était au courant du coût de location-achat et du coût d'achat direct, parce que les soumissions reçues en réponse à l'appel d'offres nous ont été présentées aux fins d'analyse et de décision pour attribuer le contrat.

8.43 À mon avis, cette façon de procéder nous a certainement assuré de recevoir des prix compétitifs et les meilleurs taux d'intérêt possible.

8.44 J'ai demandé à notre agent financier principal de s'assurer de nouveau que la directive AD-6701 est suivie. [Traduction]

Réponse du ministère de
l'Approvisionnement et des
Services

8.45 Bien que le contrat des photocopieuses fournisse des prix pour différentes options de financement, la Centrale des achats n'évalue pas les décisions d'achat des ministères individuels et n'exige pas de justification. J'estime que la responsabilité leur incombe. De nombreux facteurs influent sur les décisions d'achat d'un ministère, y compris, mais sans s'y limiter, les prix, des besoins changeants sur le plan des programmes, des demandes de services variables, les budgets ainsi que des urgences ou des événements imprévus qui touchent la prise de décisions financières du ministère.

8.46 *J'ai déjà soulevé la question de la comparaison entre le financement de la location à bail et le financement par le « gouvernement » et je confirme que le Conseil de gestion examine les projets et les achats plus importants. Le conseil a toutefois reconnu que, pour les articles de moindre valeur, les ministères peuvent avoir le dernier mot.*

8.47 *Je suis donc d'accord avec le fait que les ministères individuels (le preneur à bail) continuent à évaluer les options financières de leur décision d'achat. Il nous revient par contre d'offrir suffisamment d'options pour permettre aux ministères de faire l'évaluation. D'après ce que je comprends, la tendance est, ici comme dans d'autres provinces, d'appliquer une politique limitée à la location pour les photocopieuses de bureau, étant donné les changements technologiques rapides et la durée de vie prévue de ces appareils. [Traduction]*

Observations finales sur les quatre ministères

8.48 Nous sommes satisfaits de voir que les quatre ministères sont déterminés à faire des analyses de valeur actuelle. Le premier paragraphe de la réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services résume avec éloquence un élément commun de notre discussion avec les ministères visés par la vérification. Nous avons constaté à maintes reprises lors de notre vérification que la directive permet aux ministères de faire preuve de discrétion dans leurs décisions de location à bail. Elle précise que l'analyse de valeur actuelle « en partie servira de base à la prise de décisions ». Elle ajoute que l'analyse « n'empêche pas le décisionnaire de faire preuve de jugement et d'intuition quand il choisit la meilleure solution en se basant sur son expérience et ses connaissances ». À notre avis, toutefois, si des facteurs qualitatifs portent un ministère à favoriser la solution plus coûteuse, il serait alors prudent de consigner ces facteurs dans le dossier du contrat de location. En d'autres termes, le motif de la décision doit être bien documenté.

Une analyse a été préparée, mais elle n'est pas conforme à la directive

8.49 Parmi les cinq ministères de notre échantillon, seul le ministère de l'Éducation a effectué des analyses de valeur actuelle. Comme les analyses se trouvent dans les dossiers du ministère, nous avons eu sous la main des documents qui nous ont permis de vérifier l'application de certaines parties de la directive AD-6701. En fait, nous avons élaboré 16 sous-critères détaillés qui, à notre avis, visent bon nombre des exigences de la directive. Nous les avons communiqués à un certain nombre de ministères mais, dans la plupart des cas, cela s'est avéré inutile. En effet, comme les ministères n'avaient effectué aucune forme d'analyse de valeur actuelle, il ne servait à rien de poser une série détaillée de questions pour savoir si l'analyse était conforme à la directive. La présente section traite donc uniquement des six contrats de location que nous avons examinés au ministère de l'Éducation. Par contre, nous estimons qu'une discussion assez approfondie des analyses du ministère est importante pour illustrer la situation. La directive fournit une excellente ligne de conduite aux ministères en exigeant

« une analyse comparative des coûts qui en partie servira de base à la prise de décisions ». Cependant, si l'analyse est mal faite, les ministères risquent de prendre des décisions non économiques. Sur la base de nos calculs, nous croyons qu'un tel risque est réel. Dans la plupart des cas, la location à bail s'est avérée plus coûteuse que l'achat.

8.50 Il est bon de mentionner que cinq des six contrats de location ont fait l'objet d'une présentation au Conseil de gestion, ce qui, à notre avis, renforce encore plus l'importance d'examiner les détails de la directive. L'importance de la qualité de l'analyse à l'appui d'une décision s'en trouve accrue, puisque les présentations au Conseil de gestion avaient montré que la location à bail permettait de réaliser des économies appréciables par rapport à l'achat direct, ce qui va à l'encontre de nos constatations. C'est l'une des raisons pour lesquelles la qualité de l'information présentée aux décisionnaires nous préoccupe.

8.51 Nous ne faisons pas rapport sur chacune de nos constatations pour chacun des sous-critères détaillés de chaque contrat de location. À la place, nous nous concentrons sur certains éléments cruciaux de la directive pour lesquels, à notre avis, la conformité pourrait être améliorée.

Les taux d'intérêt ne sont pas toujours consignés en dossier

8.52 Comme il est noté ci-dessus, bon nombre des sociétés de crédit-bail ne peuvent offrir des taux de financement aussi bas que celui du gouvernement provincial. Si tous les autres facteurs sont égaux, la location à bail est automatiquement plus coûteuse que l'achat. Cette réalité a dicté l'un de nos sous-critères :

Le taux d'intérêt implicite du contrat de location doit être clairement énoncé et vérifiable pour permettre au ministère de déterminer si le contrat de location offre un avantage financier par rapport au taux de financement du gouvernement provincial.

8.53 Seulement deux des six contrats de location examinés comportaient des données claires à ce sujet. Dans les deux cas où l'information était fournie, le bailleur avait un taux d'intérêt implicite de 7 %, contre un taux provincial d'environ 5,9 %. De toute évidence, le taux de financement du gouvernement provincial était moins coûteux.

8.54 Pour deux ou trois des autres contrats de location, nous avons essayé de déterminer le taux implicite à partir des autres informations divulguées dans le contrat. Dans ces cas, nous avons aussi constaté que le taux calculé excédait le taux de financement du gouvernement provincial.

Le prix d'achat direct n'a pas été obtenu, ou il a été obtenu mais n'a pas été utilisé

8.55 Il est facile de voir quel est l'avantage de connaître le taux de financement. La divulgation du taux d'intérêt implicite montre immédiatement aux décisionnaires que la location à bail peut s'avérer plus coûteuse. Le bailleur devra offrir d'autres avantages, ou bien des facteurs qualitatifs devront entrer en ligne de compte, pour faire de la location à bail une décision judicieuse d'optimisation des ressources.

8.56 Nous inspirant d'articles de la directive, nous avons élaboré un sous-critère selon lequel « le prix d'achat direct doit être déterminé pour les mêmes biens que ceux précisés dans la proposition de location à bail ». Il s'agit d'une information importante pour l'analyste, qui doit faire une comparaison exacte de l'option de location à bail et de l'option d'achat. Sinon, l'analyste doit deviner le prix auquel le ministère aurait pu acheter la même quantité de matériel que ce qu'il loue. Comme nous en discutons plus tard dans le présent chapitre, l'information sur le prix d'achat est également importante pour la prise de décisions comptables correctes.

8.57 Le ministère a utilisé le prix d'achat direct pour la même quantité d'unités que celle qu'il a louée dans seulement un des six contrats de location que nous avons examinés. Dans deux autres cas, le ministère avait en main des informations assez récentes sur le prix d'achat en gros, mais il ne s'en est pas servi dans ses calculs. À la place, dans la plupart de ses analyses, il semble se fier à un prix d'achat estimatif vaguement basé sur l'offre permanente du gouvernement.

8.58 Voici un exemple pour illustrer le problème que pose une telle approche. L'un des contrats de location que nous avons examiné vise la location à bail de 2 479 postes de travail à partir du 1^{er} novembre 1997. Les ordinateurs doivent être retournés au plus tard le 31 octobre 2000.

8.59 Le prix d'achat réel donné par le fournisseur le 15 juillet 1997 était environ 1 630 \$ l'unité. Toutefois, au lieu d'utiliser ce chiffre de 1 630 \$, le ministère a fondé son calcul de la valeur actuelle de l'option d'achat sur l'offre permanente du gouvernement pour un ordinateur équivalent (environ 2 000 \$ l'unité). Or, l'offre permanente suppose qu'un ministère achète une seule unité ou un nombre limité d'unités à la fois. Elle ne tient pas compte des remises sur la quantité qui pourraient être obtenues en commandant 2 479 unités à la fois. En fait, l'offre permanente note que, dans les cas où un ministère achète un nombre important d'unités, il peut lancer un appel d'offres distinct.

8.60 L'analyse du ministère ne comparait donc pas deux options égales. Le bailleur incorporait dans ses chiffres une remise sur la quantité, alors que le ministère se fondait sur un prix pour une faible quantité dans son calcul de l'option d'achat. En utilisant le prix de 2 000 \$ pour l'option d'achat, l'option de location à bail semblait beaucoup moins coûteuse. C'est une comparaison inéquitable en regard des exigences de la directive.

8.61 La justification du ministère pour utiliser le prix de l'offre permanente est que, s'il avait eu à acheter les unités, il en aurait acheté une quantité beaucoup plus petite et n'aurait donc pas été admissible à une remise sur la quantité. Le ministère déclare que sa méthode d'analyse compare le prix de location à bail avec le coût de micro-ordinateurs semblables qu'il aurait achetés selon le mode habituel. À l'exception de certains projets majeurs, le mode habituel est de distribuer des fonds aux districts scolaires pour que les districts achètent les unités du gouvernement en vertu d'une offre permanente éducative.

8.62 De plus, le personnel du ministère a dit qu'il n'aurait jamais acheté directement une telle quantité d'ordinateurs, et ce, pour deux raisons. La première est qu'il estimait ne pas avoir un budget suffisant. La deuxième est qu'il réglait ainsi un problème de remplacement. En effet, les ordinateurs utilisés dans des cours importants commençaient à être désuets, et il n'y avait pas de mécanisme en place pour assurer leur remplacement à intervalles réguliers.

8.63 Cependant, la directive AD-6701 stipule clairement que « toute proposition devrait être analysée et étudiée avec le preneur à bail éventuel afin de déterminer ou de comparer le coût d'un programme de location avec le coût d'intérêt du même montant financé par une dette à long terme ». À la place, le ministère s'est servi du prix auquel il pensait pouvoir acheter quelques unités, qu'il a multiplié par un grand nombre d'unités, 2 479 ordinateurs dans ce cas-ci. Le chiffre qui en résulte ne représente pas le coût de la solution de rechange qu'est l'achat en masse de 2 479 unités.

8.64 Le ministère n'a donc pas effectué le genre d'analyse de valeur actuelle exigée par la directive. La comparaison est faite entre la location d'un volume élevé d'ordinateurs et l'achat de nombreuses fois d'un faible volume d'ordinateurs.

8.65 Notre dernière observation de la présente section est la suivante : comme le ministère n'a pas toujours utilisé de l'information valable concernant l'achat pour effectuer son analyse, cela signifie qu'il n'a pas toujours eu en main l'information nécessaire pour procéder à l'achat. En l'absence d'une telle information, on peut se demander si l'achat a même été sérieusement envisagé.

La valeur résiduelle n'est pas fondée sur des preuves consignées en dossier

8.66 Un autre de nos sous-critères se lit ainsi :

La valeur résiduelle doit être fondée sur des preuves consignées en dossier au moment de passer le contrat.

8.67 Le terme « valeur résiduelle » désigne la valeur de l'ordinateur à l'échéance de la période visée par l'analyse. L'article 14 de la directive précise ceci :

Lorsque les différents projets de dépense n'ont pas la même durée on pourrait établir des comparaisons entre la valeur d'un projet de longue durée et la valeur d'un projet de courte durée. La présente politique recommande que les valeurs résiduelles après l'achèvement du projet de plus longue durée soient évaluées. Cela est logique premièrement parce que le décisionnaire doit élargir autant que possible sa perspective du facteur temps. S'il envisage un projet de longue durée, il devrait réfléchir sérieusement à ce qui peut être fait dans l'intervalle entre les dates d'achèvement du projet de longue durée et les dates du projet de courte durée.

8.68 Dans la comparaison d'un achat et d'une location à bail, un intervalle de temps ou des durées de vie inégales deviennent un facteur à prendre en considération. La plupart des locations à bail ont une durée de trois ans. À la fin des trois ans, l'ordinateur loué doit être retourné au bailleur. Si le gouvernement provincial avait acheté le même ordinateur, il aurait pu continuer à l'utiliser durant le reste de sa vie utile, une autre année peut-être, ou même plus.

8.69 Il y a donc lieu de se demander, alors, quelle durée il faut considérer et donc quelle valeur résiduelle l'analyste doit utiliser dans le calcul. Dans certains des contrats de location que nous avons examinés, les unités louées peuvent être achetées à l'échéance du bail en vertu d'une option de rachat négociée par le gouvernement provincial. Dans de tels cas, on pourrait dire que l'estimation la plus juste de la valeur résiduelle dont l'analyste dispose est le prix énoncé pour l'option de rachat. Les deux possibilités peuvent alors être mises sur un pied d'égalité en comparant les paiements de location plus l'éventuel prix de rachat au coût d'achat direct de l'article.

8.70 Une autre méthode serait de comparer le coût de location d'un ordinateur pour une période de trois ans au coût d'achat d'un ordinateur dont on se défait au bout de trois ans. La valeur résiduelle pertinente dans un tel cas est la valeur qu'obtiendrait le gouvernement provincial pour l'ordinateur au bout de la période de trois ans. Il pourrait s'agir du prix qu'il obtiendrait en vendant l'unité à une tierce partie. (C'est la méthode que le ministère semble le plus souvent utiliser.) Ou encore, il pourrait s'agir d'une valeur implicite venant du placement de l'ordinateur en vue d'un autre usage ailleurs au gouvernement. Mais, quel que soit le cas, nous reprenons le principe de notre sous-critère : la valeur résiduelle doit être fondée sur des preuves consignées en dossier au moment de passer le contrat. Dans les analyses que nous avons étudiées, cela n'a pas été fait.

8.71 Pour la plupart des analyses, le ministère a utilisé une valeur résiduelle de 10 % du prix d'achat, estimation du prix qu'il pourrait obtenir en vendant les ordinateurs au bout de trois ans. Nous ne savons pas si cette estimation est raisonnable. Rien au dossier ne précise la

source de l'estimation. Lorsque la question a été abordée durant notre vérification, le ministère nous a fourni divers documents récents concernant la valeur de revente des ordinateurs.

Options de rachat raisonnables

8.72 La directive stipule que :

L'un des principaux désavantages du financement de la location à bail c'est que le preneur à bail ne possède pas l'actif; toute valeur résiduelle à la fin de la période de location va au bailleur.

8.73 L'un de nos sous-critères est le suivant :

Comme le fait de « ne pas posséder » est cité comme un désavantage de la location à bail, les contrats de location doivent offrir une option de rachat à un prix raisonnable.

8.74 Nous avons constaté avec satisfaction que quatre des six contrats de location comportaient une option de rachat, bien qu'on puisse se demander si le prix était raisonnable dans l'un des contrats. En effet, le ministère pouvait acheter le matériel à l'échéance du contrat pour 22 % du coût original ou pour un prix correspondant à la juste valeur marchande déterminée par le bailleur, le prix le plus bas étant retenu. Finalement, comme nous en discutons plus tard dans la rubrique Considérations comptables, le ministère a décidé de se prévaloir de l'option à 22 % en 1997.

8.75 Il semble a posteriori que le fait de permettre au bailleur de déterminer la juste valeur marchande a placé le ministère dans une position désavantageuse. Un document du ministère daté de juin 1997 estime la valeur du matériel à 16 %.

8.76 Dans une telle situation, il aurait pu être avantageux que la juste valeur marchande soit déterminée par un arbitre. Le ministère a justement incorporé une telle clause dans un autre de ses contrats de location.

Les avantages de la propriété du bien ne sont pas consignés en dossier

8.77 Voici un autre de nos sous-critères :

Les avantages relatifs de la propriété et de la non-propriété doivent être soigneusement comparés, et les résultats doivent être consignés en dossier.

8.78 Nous n'avons pas trouvé de telle documentation dans les dossiers. Nous savons bien qu'il est plus facile de juger après coup, mais il semble malheureux qu'aucune discussion du genre n'ait été documentée, du moins dans le cas du contrat de location en vertu duquel le ministère avait déjà racheté le matériel.

8.79 Au moment de l'approbation initiale par le Conseil de gestion, celui-ci note dans sa décision que l'approbation est subordonnée à la négociation avec le fournisseur d'un arrangement de location à bail qui, calculé sur la base de la valeur actuelle, est égal ou moins coûteux que l'achat direct. En d'autres termes, il applique les exigences de la directive AD-6701.

8.80 Le ministère a fait une analyse de valeur actuelle, que nous avons pu examiner. Or, il a calculé la valeur actuelle de l'option de location à bail à 1 114 151 \$, contre 1 114 535 \$ pour l'option d'achat. La différence n'est que de 384 \$.

8.81 Pour un contrat de location d'une telle ampleur, la différence de 384 \$ seulement calculée par le ministère rend les options impossibles à départager l'une de l'autre. Même en prenant les propres chiffres du ministère, on peut dire qu'il a renoncé aux avantages d'être propriétaire pour seulement 384 \$.

8.82 Comme nous le mentionnons précédemment, le ministère s'est prévalu de l'option de rachat du contrat de location en 1997 parce qu'il a jugé que les unités étaient encore valables pour ses programmes.

8.83 L'un des principaux facteurs qu'il a pris en considération pour se prévaloir de l'option de rachat était que, selon son estimation, il aurait coûté 400 \$ par unité (ou 120 000 \$ au total) pour préparer et emballer les unités et les expédier au bailleur. Le coût semble élevé, mais le ministère nous a informés que chaque unité aurait exigé des techniciens qu'ils consacrent un temps considérable au nettoyage des données confidentielles de la mémoire des ordinateurs. L'estimation dans l'un des documents du ministère que nous avons examinés était encore plus élevée, se chiffrant à environ 140 000 \$.

8.84 À notre avis, au moment de la décision initiale entre l'achat et la location à bail, le ministère aurait dû savoir que les ordinateurs allaient servir à des buts qui rendraient le transfert des données passablement coûteux.

Les facteurs qualitatifs ne sont pas consignés en dossier

8.85 La directive AD-6701 n'empêche pas un ministère de choisir la solution la plus coûteuse parmi les deux options. L'article 5 précise qu'une analyse comparative des coûts est effectuée pour servir « en partie [...] de base à la prise de décisions ». On ajoute à l'article 7 que :

Cette analyse n'empêche pas le décisionnaire de faire preuve de jugement et d'intuition quand il choisit la meilleure solution en se basant sur son expérience et ses connaissances.

8.86 Sur cette base, nous avons élaboré un autre sous-critère :

D'autres facteurs tels que « le jugement et l'intuition » du décisionnaire doivent être convenablement documentés dans les dossiers du ministère.

8.87 Dans l'un des contrats de location que nous avons examinés, le ministère nous a fourni de l'information estimant le coût de la location à bail de certains ordinateurs à 4 740 \$ de plus que leur achat, ce qui n'était pas immédiatement visible dans la présentation du Conseil de gestion, puisque l'excédent de 4 740 \$ a été combiné aux économies estimatives que le ministère allait réaliser grâce à un autre contrat de location passé avec un autre fournisseur totalement indépendant du premier.

8.88 À notre avis, ce contrat de location aurait dû clairement montrer les facteurs qualitatifs. Si des motifs valides appuyaient le choix de l'option plus coûteuse de location à bail, le Conseil de gestion et les autres décisionnaires auraient dû en être informés.

Les éléments probants d'un examen sont limités ou inexistants.

8.89 L'un de nos sous-critères a trait à l'importance de l'examen de la documentation à l'appui de la décision. Il se lit comme suit :

La décision recommandée et la documentation justificative doivent faire l'objet d'un examen par les cadres supérieurs compétents pour faire en sorte que les chiffres utilisés dans le calcul de la valeur actuelle sont suffisamment justifiés et remis en question et que les calculs sont exacts.

8.90 Le critère s'inspire d'un article de la directive qui stipule que :

Tandis que la méthode de valeur actuelle indiquera quelle est la décision à prendre en matière de dépenses, économiquement parlant, la valeur de la solution sera fonction de l'inscription des données assurées en vertu de cette technique.

8.91 Nous avons vu précédemment comment deux contrats de location tout à fait distincts ont été combinés en une seule analyse.

8.92 Le fait que le ministère a fourni au Conseil de gestion une analyse combinant deux opérations distinctes nous préoccupe. Dans sa présentation au Conseil de gestion, le ministère prévoit des économies nettes de 924 323 \$ pour la location à bail par rapport à l'achat pour les deux contrats de location combinés.

8.93 Pour la plupart des contrats de location que nous avons examinés, la documentation à l'appui des décisions ne semblait pas avoir été examinée, ce qui nous préoccupe. Par contre, dans ce cas-ci, nous avons observé que l'exemplaire du ministère de la présentation au Conseil de gestion était annoté à la main, signe qu'un examen ou une

consultation avait eu lieu. Les notes montrent que le Bureau du contrôleur, un agent financier principal du ministère de l'Éducation et la Direction du budget du ministère des Finances sont intervenus à un degré ou à un autre.

8.94 Nous avons été surpris de constater que rien ne montre dans les documents examinés que les responsables mentionnés ont remis en question le regroupement de contrats de location en un seul aux fins de calcul. Rien au dossier non plus ne met en doute les énormes économies prévues dans l'analyse de valeur actuelle du ministère. La présentation du ministère au Conseil de gestion mentionne des économies de 924 323 \$¹ par rapport à la valeur actuelle nette d'achat, qui est de 4 529 243 \$ (environ 20 %). Personne ne semble avoir consigné la question inévitable à se poser, c'est-à-dire comment la location à bail peut être à ce point moins coûteuse que l'achat. Personne n'a demandé comment le ministère pouvait réaliser des économies de 20 %, alors qu'on s'attend à ce que le taux de financement du bailleur soit plus élevé que celui du gouvernement provincial. Personne ne semble avoir consigné le fait préoccupant que le ministère comparait le coût de location à bail de nombreuses unités au coût d'achat d'une unité multiplié par de nombreux exemplaires.

8.95 Dans un autre contrat de location, nous avons relevé des erreurs et des omissions qui auraient pu être décelées si un cadre supérieur compétent en avait fait l'examen. Dans un exemple déjà mentionné, le ministère avait prédit des économies de 384 \$ en louant plutôt qu'en achetant directement le matériel.

8.96 Notre examen du calcul de la valeur actuelle du ministère a révélé deux erreurs. L'option d'achat comprend la taxe de vente provinciale de 11 %, mais pas l'option de la location à bail. De plus, la valeur actuelle des paiements de location est calculée comme si les paiements étaient exigibles à la fin du mois, alors qu'ils étaient exigibles au début du mois. Ces erreurs comptent pour environ 130 000 \$, ce qui transforme les économies de 384 \$ en une perte appréciable.

8.97 Nous avons mentionné précédemment comment le contrat de location a été racheté par la suite à 22 %. En fait, le rachat a été arrangé par un autre vendeur qui, le 1^{er} octobre 1997, a regroupé le rachat à 22 % avec un contrat de location séparé visant 264 serveurs et 271 postes de travail. La société de crédit-bail a financé le nouveau contrat visant 264 serveurs et 271 postes de travail et elle a aussi acheté les serveurs et les postes de travail usagés pour les relouer au ministère. Le premier contrat de location devait expirer en décembre 1997.

1. Nos calculs montrent des économies découlant de la location à bail qui se rapprochent plutôt de 90 000 \$. Voilà un cas où la location à bail d'une durée de trois ans semble avoir permis de réaliser des économies.

8.98 Le contrat de location combiné représentait en fait deux opérations. Comme dans le cas précédent, les deux opérations ont été regroupées aux fins de la présentation par le ministère au Conseil de gestion.

8.99 Le 16 juillet 1997, le Conseil de gestion a autorisé le ministère à racheter le vieux contrat de location et à louer le nouveau matériel au moyen du contrat de location combiné sur la base d'économies nettes projetées de 69 694 \$ pour la location à bail par rapport à l'achat. Comme nous le constatons ci-dessus, cette approche combinée cache des informations utiles au processus décisionnel.

8.100 D'après ce que nous comprenons, le nouveau bailleur a payé la valeur résiduelle de 22 %, conformément aux exigences de l'ancien contrat. Il a aussi versé un paiement de 155 000 \$ au premier bailleur, somme qui représente le capital et les intérêts perdus pour la période de quatre mois restant jusqu'à l'échéance du contrat de location initial. Dans les faits, il rachetait le bail avant son échéance pour le compte du ministère.

8.101 Un tel règlement semble excessif. Si le ministère avait poursuivi les paiements jusqu'à l'échéance du contrat de location, il aurait versé seulement 105 513 \$. Le ministère aurait ensuite pu se prévaloir de la même option de rachat à 22 % pour une somme de 242 039 \$ (ou même à un taux plus bas, ayant estimé la valeur des ordinateurs à 16 % de leur prix original). En conséquence, attendre la fin du bail pour acheter les ordinateurs aurait coûté 347 552 \$. C'est environ 50 000 \$ de moins que le prix de vente de 397 189 \$ payé à la nouvelle société de crédit-bail. Le principe d'économie n'a pas été dûment pris en considération. Une attente de quatre mois aurait permis des économies appréciables.

8.102 Encore une fois, nous revenons à notre même point. Un examen aurait peut-être remis en question certaines des hypothèses clés du cas à l'étude.

Pour l'avenir

8.103 À notre avis, l'analyse exigée par la directive AD-6701, *Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense*, n'a pas été effectuée correctement pour les contrats de location que nous avons examinés. Bien que le ministère ait effectué un certain nombre d'analyses de valeur actuelle, chacun des contrats de location examinés ne satisfaisait pas à un certain nombre des principes établis dans la directive.

8.104 La directive fournit une excellente ligne de conduite aux ministères en exigeant « une analyse comparative des coûts qui en partie servira de base à la prise de décisions ». Cependant, si l'analyse est mal faite, les ministères risquent de prendre des décisions non

économiques. Sur la base de nos calculs, dans la plupart des cas, la location à bail s'est avérée plus coûteuse que l'achat.

8.105 Cette constatation rejoint l'examen de 1995 du contrôleur. Dans la partie sur les constatations principales, le contrôleur déclare que :

Pour chaque catégorie de biens examinée, la décision de louer n'était pas rentable. Une comparaison avec les options de construction ou d'achat montre que les contrats de location ont donné lieu pour le gouvernement provincial à des dépenses budgétaires cumulatives plus élevées pour la durée de vie utile du bien.

Les options relatives à l'achat ou à la location à bail doivent être soigneusement analysées, au moyen d'une analyse de valeur actuelle, afin de déterminer le coût pour le gouvernement de la durée utile du bien. [Traduction.]

8.106 Le contrôleur recommande ce qui suit :

La directive AD-6701 intitulée Analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense du Manuel d'administration doit être rigoureusement appliquée et constitue le fondement de l'analyse et d'une prise de décision efficiente. [Traduction]

8.107 Voyons maintenant certains des sous-critères clés fondés sur la directive pour lesquels nous avons relevé des lacunes dans la conformité :

Le taux d'intérêt implicite du contrat de location doit être clairement énoncé et vérifiable pour permettre au ministère de déterminer si le contrat de location offre un avantage financier par rapport au taux de financement du gouvernement provincial. – Seulement deux des six contrats de location comportaient de la documentation claire à cet égard.

Le prix d'achat direct doit être déterminé pour les mêmes biens que ceux précisés dans la proposition de location à bail. – Le prix d'achat a été déterminé dans seulement un des six contrats de location. Dans deux autres cas, le ministère avait en main un prix d'achat récent, mais ne s'en est pas servi dans l'analyse.

La valeur résiduelle doit être fondée sur des preuves consignées en dossier au moment de passer le contrat. – Dans la plupart des cas, la valeur résiduelle a été établie à 10 % sans aucune documentation justificative en dossier. Ce

pourcentage est peut-être raisonnable, mais il n'y avait rien au dossier pour le prouver.

Les avantages relatifs de la propriété et de la non-propriété doivent être soigneusement comparés, et les résultats doivent être consignés en dossier. – *Comme il est indiqué, cela n'a pas été fait.*

Comme le fait de « ne pas posséder » est cité comme un désavantage de la location à bail, les contrats de location doivent offrir une option de rachat à un prix raisonnable. – *Quatre des six contrats de location offraient une option de rachat.*

D'autres facteurs tels que « le jugement et l'intuition » du décisionnaire doivent être convenablement documentés dans les dossiers du ministère. – *Aux yeux du ministère, cela n'est pas une exigence de la directive AD-6701, et il l'a donc exclu de la discussion.*

8.108 La qualité déficiente de l'analyse à l'appui des décisions est un thème qui revient souvent dans le présent chapitre. Ainsi, pour que l'option d'achat soit clairement examinée, le ministère doit obtenir du fournisseur un prix d'achat qui vise le même nombre d'unités que le nombre qu'il veut louer. Non seulement le prix d'achat fournit au ministère l'information dont il a besoin pour faire une analyse convenable, mais il permet de clairement faire la distinction entre la décision relative à l'acquisition et la décision relative au financement. Cette question du financement mène directement à un autre point. Le ministère devrait connaître le taux d'intérêt implicite du contrat de location afin de pouvoir comparer le taux de financement du bailleur à celui du gouvernement provincial.

8.109 Les facteurs qualitatifs constituent un autre sujet de discussion important. Nous sommes d'avis qu'un ministère doit clairement consigner en dossier les autres facteurs qualitatifs qui influencent sa décision. On devrait faire une analyse de sensibilité pour permettre aux décisionnaires de comprendre les incidences des diverses estimations.

8.110 En principe, cela paraît simple, mais, comme nous l'a souligné le ministère de l'Éducation, il est parfois difficile de satisfaire à tous les principes de documentation du processus décisionnel en raison des pressions exercées pour accomplir les choses rapidement.

8.111 Justement, il semble que les pressions venant d'un milieu administratif mouvementé et d'un environnement de programmes devraient rendre la directive AD-6701 encore plus pertinente. La rigueur qu'imposent les exigences de la directive ajouterait une qualité et une uniformité à l'analyse justifiant les décisions. Les décisionnaires

devraient pouvoir compter sur des recommandations appuyées par une analyse valable qui suit les exigences de la directive. Étant donné la valeur inhérente de la directive AD-6701, nous avons formulé les recommandations suivantes :

Recommandations

8.112 Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation examine les exigences de la directive AD-6701 pour s'assurer que les éléments clés de la directive sont observés dans les futures décisions de location à bail. Nous avons suggéré que nos sous-critères contribuent à un tel examen.

8.113 La recommandation donne lieu à des recommandations plus précises.

8.114 Nous avons recommandé, pour les futures décisions en matière de location à bail ou d'achat, les points suivants :

- Le prix d'achat direct devrait être déterminé pour les mêmes biens que ceux précisés dans la proposition de location à bail.
- La valeur résiduelle devrait être fondée sur des preuves consignées en dossier au moment de passer le contrat.
- Les avantages relatifs de la propriété et de la non-propriété devraient être soigneusement comparés, et les résultats devraient être consignés en dossier.
- L'analyste devrait recourir à une analyse de sensibilité pour fournir une mesure financière immédiate des variations possibles dans les prévisions.
- D'autres facteurs tels que « le jugement et l'intuition » du décisionnaire devraient être consignés en dossier et liés à la décision recommandée.
- La décision recommandée et la documentation justificative devraient faire l'objet d'un examen par les cadres supérieurs compétents pour faire en sorte que les chiffres utilisés dans le calcul de la valeur actuelle sont suffisamment justifiés et remis en question et que les calculs sont exacts.

8.115 Pour couvrir les cas dans lesquels le ministère décide de louer à bail, nous avons ajouté une autre recommandation.

8.116 Nous avons recommandé que tous les accords de location à bail offrent une option de rachat à un prix raisonnable. Des facteurs tels que la résolution des différends et le recours à un arbitre pour déterminer la juste valeur marchande devraient être envisagés.

8.117 Au cours de nos discussions avec le ministère, nous avons constaté un degré assez élevé d'acceptation de nos sous-critères. Le ministère semble appuyer l'idée d'ajouter une liste de vérification standard à la directive. Ce document de travail énumérerait toutes les exigences clés de la directive, qu'un agent financier principal pourrait signer. Une telle marche à suivre assurerait une documentation suffisante par le ministère de l'analyse de valeur actuelle pour les décisions en matière de dépenses.

8.118 Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation élabore un document de travail ou une liste de vérification standard pour aider à la mise en œuvre de la directive AD-6701.

Considérations comptables

Exigences de la directive

8.119 Notre second critère porte sur la qualité de la classification comptable. La directive AD-6203 du Manuel d'administration du gouvernement provincial établit la politique de celui-ci en matière de classification des dépenses. La directive s'inspire des recommandations de l'ICCA pour définir les contrats de location qui doivent être inscrits comme des contrats de location-acquisition. Si la majeure partie des avantages et des risques inhérents à la propriété du bien sont transférés au gouvernement provincial, dans les faits, celui-ci a acheté le bien, et la comptabilité devrait le montrer. Voici trois indicateurs de ce transfert :

- Il y a un degré raisonnable de certitude que le gouvernement provincial deviendra propriétaire du bien à l'échéance du contrat de location.
- La durée du contrat de location est si longue que le gouvernement provincial obtiendra en substance tous les avantages économiques susceptibles de découler de l'utilisation du bien; on jugera que ce sera effectivement le cas si la durée du contrat de location correspond à 75 % ou plus de la durée économique du matériel.
- Les modalités du contrat de location sont telles que la société de crédit-bail a l'assurance de récupérer son investissement dans le matériel pour la durée du contrat de location avec le gouvernement provincial; on jugera que ce sera effectivement le cas si les paiements de location minimaux courants représentent 90 % ou plus de la juste valeur marchande du bien.

Plusieurs contrats de location mal comptabilisés

8.120 Les ministères concernés avaient comptabilisé tous les contrats de location que nous avons examinés à titre de contrats de location-exploitation. Or, à notre avis, plusieurs de ces contrats sont des contrats de location-acquisition.

Trop tard pour corriger la comptabilité de trois contrats de location

8.121 Dans le cas du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural, nous avons examiné et discuté les deux opérations de location à bail. La première concerne le contrat de location de quatre ans conclu

en mars 1997 pour le spectromètre radial dont la valeur actuelle nette est d'environ 140 000 \$. Le deuxième est le contrat de location de trois ans conclu en juin 1997 pour l'analyseur à infrarouge dont la valeur actuelle nette est d'environ 220 000 \$.

8.122 Selon la directive du gouvernement provincial, un contrat de location est comptabilisé à titre de contrat de location-acquisition s' « il y a un degré raisonnable de certitude que le locataire-deviendra propriétaire du bien-fonds loué avant l'échéance du contrat de location ». Or, à l'échéance des deux contrats de location, la propriété du matériel est automatiquement transférée au ministère. Les achats de matériel sont des immobilisations et doivent donc être comptabilisés à titre de contrats de location-acquisition et de dépenses au compte de capital.

8.123 Nous avons observé une situation semblable au ministère des Municipalités et de l'Habitation. En avril 1995, le ministère a conclu le contrat de location de cinq ans visant un système informatique pour l'Organisation des mesures d'urgence. La valeur actuelle du système est d'environ 175 000 \$.

8.124 Selon la directive, un contrat de location doit être comptabilisé à titre de contrat de location-acquisition si la majeure partie des risques inhérents à la propriété du bien sont transférés par le contrat. L'un des indicateurs du transfert des risques est que les paiements de location minimaux courants représentent 90 % ou plus de la juste valeur du bien. Nos calculs montrent que la valeur actuelle des paiements de location est en fait de plus de 110 % de la juste valeur marchande du bien. C'est la raison pour laquelle nous estimons que l'opération aurait dû être comptabilisée à titre de contrat de location-acquisition.

8.125 Dans le cas des contrats de location-acquisition, la valeur actuelle des paiements de location doit, pour être traitée correctement, être inscrite en charges au moment où le contrat est passé. À la place, le ministère inscrit les paiements de location au moment où ils sont versés durant les cinq années de la durée du contrat. Une telle situation a entraîné une sous-estimation d'environ 140 000 \$ des dépenses au compte ordinaire en 1995-1996 et une surestimation d'environ 35 000 \$ pour les exercices 1996-1997 à 1999-2000.

8.126 Dans les deux ministères, nous avons constaté que le contrat de location approchait de son échéance. Nous avons donc conclu qu'il n'y a pas grand-chose à faire pour redresser les erreurs comptables. Il faut toutefois que des mécanismes soient instaurés pour assurer le respect de la directive gouvernementale. Par conséquent, nous avons formulé la recommandation qui suit à l'intention des deux ministères.

Recommandation

8.127 Nous avons recommandé que le ministère prenne des mesures appropriées pour s'assurer du respect de la directive gouvernementale AD-6203.

Réponse du ministère de l'Agriculture

8.128 Nous admettons que la directive AD-6203 a été négligée par mégarde, et nous nous assurerons, pour tout autre achat éventuel d'une telle nature, que la directive est suivie et que les achats sont inscrits au compte de capital.

8.129 Si nous avons décidé de recourir à l'option d'acquisition par achat-bail, c'est en raison d'un problème budgétaire; nous ne disposions pas des fonds nécessaires pour acheter directement ces deux importants appareils de laboratoire. Pour ce qui est de l'appareil du laboratoire des sols, il s'agissait ni plus ni moins d'une situation d'urgence ou d'un achat urgent, car le vieil appareil a cessé de fonctionner, et on a jugé qu'il ne valait pas la peine de le réparer.

8.130 Par contre, l'acquisition par achat-bail de l'analyseur du laboratoire laitier a été planifiée d'avance, et nous avons obtenu un budget net et l'approbation du Conseil de gestion. En fait, le coût de l'appareil, y compris les frais d'intérêt de location, est entièrement récupéré auprès de l'industrie laitière, et s'avère nul pour le gouvernement provincial. [Traduction]

Réponse du ministère des Municipalités et de l'Habitation

8.131 Le ministère des Municipalités informera les gestionnaires des centres de responsabilité de la nécessité de suivre la directive sur la classification des dépenses et d'obtenir des conseils de notre Direction des services financiers pour savoir comment classer les opérations de location. [Traduction]

Au moins un contrat de location du ministère de l'Éducation est mal comptabilisé

8.132 Comme il est noté, le ministère de l'Éducation a inscrit les six contrats de location que nous avons examinés comme des contrats de location-exploitation. Cependant, un des contrats de location est clairement un contrat de location-acquisition. De plus, notre analyse a soulevé suffisamment de questions au sujet des autres contrats de location pour souligner la nécessité de clarifier toute la question des besoins en capital et des besoins de fonctionnement. [Traduction]

8.133 Voici les détails du contrat de location-acquisition. Le 1^{er} octobre 1997, le ministère a loué 264 serveurs et 271 postes de travail. Puis, la société de crédit-bail a acheté des serveurs et des postes de travail usagés d'une tierce partie pour les relouer au ministère. La tierce partie louait déjà ces serveurs et ces postes de travail au ministère, et il restait quatre mois au contrat de location de trois ans.

8.134 À notre avis, le rachat des serveurs et des postes de travail usagés et leur cession-bail au ministère sont clairement une opération de location-acquisition, puisque le ministère se retrouve propriétaire des biens à l'échéance du contrat de location. L'autre partie du contrat

de location visant les 264 serveurs et les 271 postes de travail est aussi une opération de location-acquisition. Nous avons noté que le ministère a déterminé que la juste valeur marchande des nouveaux ordinateurs au bout de quatre ans était nulle. Par conséquent, il a en réalité acquis les avantages et les risques inhérents à la propriété. En d'autres termes, le ministère utilisera le bien pendant 100 % de sa durée économique, ce qui satisfait clairement à la règle de 75 % établie dans la directive.

8.135 Cette classification erronée a entraîné en 1997-1998 une sous-estimation d'environ 1,5 million de dollars et, pour chacun des trois exercices subséquents, une surestimation des dépenses d'environ 400 000 \$. Pour la dernière année du contrat de location, la surestimation baisse à environ 200 000 \$. Comme nous avons fait part de nos recommandations au ministère avant l'achèvement des états financiers de 1998-1999, nous étions d'avis qu'il était peut-être encore temps de corriger l'erreur comptable. En d'autres termes, jusque là, l'inscription erronée s'était limitée à un seul exercice.

Recommandation

D'autres contrats de location du ministère de l'Éducation sont peut-être aussi mal comptabilisés

8.136 En conséquence, nous avons recommandé au ministère de comptabiliser le contrat de location à titre de contrat de location-acquisition.

8.137 La directive énumère trois conditions distinctes dont chacune ferait du contrat de location un contrat de location-acquisition. Pour les six contrats de location vérifiés, nous avons constaté l'absence de documentation justificative en dossier (par exemple, une liste de vérification détaillée correctement justifiée) qui aurait permis de s'assurer que ces prétendus contrats de location-exploitation ne correspondaient à aucun des trois indicateurs précisés dans la directive. Nous avons trouvé dans l'un des dossiers de la documentation concernant la décision en matière de classification, mais il semble que les trois indicateurs n'aient pas été pris en considération. Dans le cas d'un autre contrat de location, un document du ministère précise ceci :

Le ministère a consulté le Bureau du contrôleur sur la question, et il a été convenu qu'il s'agit bien d'un contrat de location-exploitation et non d'un contrat de location-acquisition. [Traduction]

8.138 Par contre, nous n'avons trouvé en dossier aucune documentation montrant que les trois indicateurs de la directive avaient été pris en considération.

Indicateur 1

8.139 En ce qui concerne le premier point, un degré raisonnable d'assurance de propriété, nous ne pouvons conclure de façon définitive. Nous savons cependant que le ministère avait déjà racheté le bail mentionné ci-dessus.

8.140 Aucun des autres contrats de location n'est encore échu. De plus, le ministère n'a pas l'intention d'être propriétaire des ordinateurs à l'échéance de ces autres contrats, contrairement au cas déjà mentionné.

8.141 Nous tenons toutefois à présenter deux ou trois autres facteurs aux fins d'étude. Premièrement, dans trois des autres contrats de location, le ministère a négocié une option de rachat ou d'achat, ce qui signifie qu'il pourrait en devenir propriétaire à l'échéance du contrat de location. Les taux de rachat varient entre 7,5 % et 17 % du prix d'achat original. Le rachat peut sembler une option pratique à l'échéance des contrats.

8.142 Nous notons aussi que tous les contrats de location expirent au cours de l'année scolaire, et non après la fin de l'année. Il se pourrait que les considérations relatives aux programmes d'études se combinent aux préoccupations budgétaires pour qu'il devienne difficile pour le ministère de remplacer au milieu de l'année scolaire les unités qui se trouvent dans les salles de classe. Le ministère pourrait donc éventuellement revenir sur sa décision en ce qui concerne la propriété.

8.143 De tels facteurs ne suffisent pas pour permettre de déterminer qu'il y a un degré d'assurance raisonnable de propriété. Par contre, ils montrent que la propriété est une considération qui doit être étudiée et documentée dans le cadre de chaque décision de location à bail.

Indicateur 2

8.144 Le deuxième indicateur a trait à la durée du contrat de location et à la durée économique du matériel. La directive stipule que le gouvernement provincial obtiendra en substance tous les avantages économiques susceptibles de découler de l'utilisation du matériel loué si la durée du contrat de location correspond à 75 % ou plus de la durée économique du matériel.

8.145 La majorité des six contrats de location ont une durée de trois ans. Si l'on suppose que la durée économique des unités est de quatre ans ou moins, dans les faits, le ministère a passé des contrats de location-acquisition, car il a utilisé le bien pendant 75 % ou plus de sa durée économique. Étant donné la rapidité des changements technologiques, on pourrait facilement dire qu'une durée de vie utile de quatre ans est généreuse, ce que confirme l'estimation du ministère selon laquelle il récupérerait au plus 10 % du prix d'achat en vendant un ordinateur au bout de trois ans. De plus, pour le seul contrat de location de notre échantillon d'une durée de quatre ans, le ministère suppose que les ordinateurs ont une valeur de revente nulle aux fins de calcul. En effet, pour ce contrat de location du moins, le ministère a estimé que quatre ans est la durée économique totale d'un ordinateur.

8.146 Bien entendu, on pourrait répliquer qu'un ordinateur a une durée économique beaucoup plus longue que quatre ans dans le système

scolaire. Par exemple, les ordinateurs plus vieux peuvent être refilés à des classes de niveau inférieur, où le programme éducatif repose moins sur la technologie la plus récente.

8.147 Mais, le problème d'un tel argument est le suivant : si l'on admet que refiler les ordinateurs à des niveaux inférieurs fait que le contrat de location ne satisfait pas au deuxième indicateur, on fournit alors une raison valide pour le capitaliser en vertu du premier et du troisième indicateurs. Car, comme un ordinateur plus vieux possède encore une valeur intrinsèque appréciable dans le système scolaire, une valeur qui excède son utilisation dans un environnement commercial, le ministère est alors beaucoup plus susceptible de se prévaloir d'une option de rachat raisonnable (dans les contrats de location examinés, le taux de rachat varie de 7,5 % à 17 %). C'est justement ce qui s'est produit dans le cas d'un des contrats de location que nous avons examinés. Le ministère a jugé que le rachat à un taux de 22 % était une excellente occasion de placer des ordinateurs plus vieux à des endroits où il n'y en avait aucun ou très peu. En fait, dans sa présentation au Conseil de gestion sur la question, le ministère a déclaré ce qui suit :

Comme il est nécessaire de redistribuer le matériel actuel pour améliorer la productivité au sein de la fonction administrative scolaire, le ministère voudrait acheter le matériel plutôt que le retourner au bailleur. Le matériel est encore très fonctionnel et répondrait aux besoins dans ce secteur.
[Traduction] (c'est nous qui soulignons).

Indicateur 3

8.148 On pourrait désigner le troisième indicateur comme la règle du 90 %. Il s'agit d'un contrat de location-acquisition si la valeur actuelle des paiements de location correspond à 90 % ou plus de la juste valeur marchande du bien.

8.149 Pour la plupart des appels d'offres ou des demandes de propositions ayant abouti aux contrats de location, le ministère n'a pas obtenu de prix d'achat direct du fournisseur. Une telle lacune fait qu'il est très difficile de déterminer avec certitude si la valeur actuelle des paiements de location excède 90 % de la juste valeur marchande des ordinateurs.

8.150 À notre avis, toutefois, le prix approximatif des ordinateurs entre le vendeur en gros et le bailleur peut être soit calculé à partir du contrat de location, soit trouvé dans le contrat. Si l'on suppose que les prix calculés correspondent au prix d'achat par le gouvernement provincial, tous les contrats à l'exception d'un ou deux sont des contrats de location-acquisition en vertu du troisième indicateur.

Conclusion sur la question de la classification au ministère de l'Éducation

8.151 Comme il est noté, l'un des contrats de location du ministère est clairement un contrat de location-acquisition. Nous recommandons que l'erreur comptable soit corrigée immédiatement. L'examen des

autres contrats de location à la lumière des trois indicateurs du gouvernement provincial concernant la capitalisation révèle que la classification comptable du ministère est, au mieux, obscure. Il semblerait pertinent d'examiner chacun de ces prétendus contrats de location-exploitation en détail et de bien documenter la décision de classification. Comme le ministère a passé un certain nombre d'autres contrats de location que nous n'avons pas vérifiés, il serait pertinent d'élargir l'examen pour englober tous ses contrats de location-exploitation.

Recommandations

8.152 Nous avons recommandé que, à l'avenir, le ministère obtienne un prix d'achat direct dans les options des contrats de location attribués à la suite de demandes de propositions ou d'appels d'offres. Cette information permettrait au ministère de plus facilement déterminer et consigner en dossier le traitement comptable indiqué pour les contrats de location. Elle permettrait aussi au ministère de séparer la décision relative à l'acquisition de la décision relative au financement.

8.153 Nous avons recommandé que le ministère évalue tous ses contrats de location en cours et qu'il consigne clairement les raisons des décisions en matière de classification comptable. La démarche doit aussi prendre en considération et documenter les trois conditions de la directive administrative. Tout changement découlant de cette évaluation devrait être discuté avec le Bureau du contrôleur afin de déterminer les incidences sur les états financiers de la province.

8.154 Nous avons aussi recommandé que le ministère prenne des mesures appropriées pour faire en sorte que la directive administrative soit suivie à l'avenir.

8.155 Nous avons recommandé que le ministère élabore un plan visant les questions liées aux programmes éducatifs et au remplacement des outils technologiques qui découlent de l'échéance des contrats de location durant l'année scolaire.

Réponse du ministère de l'Éducation à nos recommandations sur la conformité à la directive AD-6701 et à nos considérations comptables

8.156 Le ministère a évalué les observations présentées dans votre rapport, et nous maintenons que notre décision de louer les ordinateurs était la meilleure solution à l'époque.

8.157 Notre position de louer les ordinateurs repose sur les avantages suivants :

Les ordinateurs deviennent désuets très rapidement. En les louant, nous sommes en mesure de remplacer les ordinateurs aux trois ans et de fournir aux écoles du matériel relativement à jour.

En louant le matériel, celui-ci est toujours couvert par la garantie, et nous pouvons imposer une pénalité financière au fournisseur si nos dates limites rigoureuses relatives à la garantie ne sont pas respectées. Ainsi, en vertu des modalités du contrat de location, nous pouvons retenir les paiements de location si le travail couvert par la garantie n'est pas réalisé à notre satisfaction.

Le prix d'achat des ordinateurs ne cesse de baisser tandis que la puissance de traitement augmente, ce qui rend l'achat et la possession des ordinateurs moins désirables. De plus, comme la puissance de traitement augmente, les fabricants de logiciels ajoutent des caractéristiques qui rendent la capacité de traitement accrue nécessaire. En louant environ le tiers des ordinateurs scolaires, nous pouvons exposer les étudiants à des produits logiciels plus récents et améliorer les possibilités d'apprentissage.

Dépasser notre budget pour acheter une grande quantité d'ordinateurs afin de réduire le prix par unité n'était tout simplement pas une option. De toute façon, le ministère a profité d'une remise sur la quantité en louant les ordinateurs en grand nombre. Par exemple, le coût implicite d'un contrat de location était de 1 626 \$, c'est-à-dire une économie de 817 \$ par unité comparativement au coût d'achat ordinaire de 2 443 \$ (offre permanente) du gouvernement provincial.

La location à bail a permis d'équiper les écoles d'un grand nombre d'ordinateurs dans un délai aussi rapide que possible, ce qui a permis à plus d'étudiants d'avoir la possibilité d'être exposés à des outils de technologie informatique récents.

On trouve actuellement dans les écoles du Nouveau-Brunswick plus de 15 000 ordinateurs, dont 5 000 sont loués. Comme il est noté ci-dessus, il faut constamment remplacer une partie des ordinateurs pour répondre au besoin d'une puissance de traitement accrue. La location à bail est un élément important de notre stratégie globale visant le remplacement des ordinateurs plus vieux dans nos écoles.

8.158 *En ce qui concerne l'importance que votre rapport accorde à la directive AD-6701 sur l'analyse de valeur actuelle concernant les décisions en matière de dépense, nous sommes d'avis que certains aspects de la directive sont désuets, surtout en ce qui concerne la décision de louer ou d'acheter les micro-ordinateurs et les serveurs. La directive a été rédigée en 1977, avant l'arrivée des micro-ordinateurs et à une époque où de nombreux biens prenaient de la valeur et où la désuétude n'était pas un facteur important. De plus, il y a lieu d'accorder plus d'attention à l'importance des avantages non financiers*

de la location à bail. Le Bureau du contrôleur nous a informés qu'il admet la nécessité de réviser la directive.

8.159 Nous sommes par contre d'accord avec la nécessité d'améliorer la documentation justificative, ce que nous avons l'intention de faire à l'avenir, surtout en ce qui concerne les avantages non financiers de la location à bail.

8.160 Il est important de noter que nous avons rédigé la présente réponse après avoir consulté le ministère des Finances et le Bureau du contrôleur, qui avaient participé à l'évaluation originale des options de location à bail et d'achat de matériel informatique pour les écoles.

8.161 Nous croyons fermement avoir pris la bonne décision, tant sur le plan financier que sur le plan éducatif, en optant pour la location à bail plutôt que pour l'achat de matériel informatique pour le système scolaire public. Nous sommes persuadés que la décision a donné lieu à des avantages tangibles pour les étudiants, les parents, les enseignants et les contribuables du Nouveau-Brunswick. [Traduction]

**Nos observations finales sur la
réponse du ministère de
l'Éducation**

8.162 Nous publions la réponse du ministère dans sa totalité. Voici nos observations en réaction à ses commentaires.

8.163 Le ministère estime que certains aspects de la directive AD-6701 sont désuets. Si tel est effectivement le cas, nous nous serions attendus à voir la directive remplacée ou modifiée. Aucun ministère ne devrait pouvoir ignorer une partie ou la totalité d'une directive gouvernementale.

8.164 De notre point de vue, cependant, la directive est encore valide, et les différents points que le ministère voit comme des avantages non financiers de la location à bail auraient pu être inclus dans le processus décisionnel à titre de facteurs qualitatifs. L'article 7 de la directive précise que : « Cette analyse n'empêche pas le décisionnaire de faire preuve de jugement et d'intuition quand il choisit la meilleure solution en se basant sur son expérience et ses connaissances ». En fournissant aux décisionnaires de l'information sur les avantages non financiers, on leur permet de juger de leur importance lorsqu'on leur demande d'approuver une solution plus coûteuse.

Chapitre 9

Rapport sur la gouverne de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick

Contenu

Contexte	193
Étendue	195
Résumé des résultats	195
Constatations détaillées	196

Rapport sur la gouverne de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick

Contexte

9.1 En vertu de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*,

La Société a pour objet d'exercer l'activité générale de fabriquer, d'acheter, d'importer et de vendre des boissons alcooliques de quelque genre ou désignation que ce soit.

9.2 La Société des alcools du Nouveau-Brunswick (la société) est un organisme de la Couronne très rentable qui, au cours des dernières années, a considérablement amélioré son service à la clientèle grâce à des changements tels une augmentation des points de vente, des heures d'ouverture prolongées, l'acceptation des paiements par carte de débit et de crédit, l'ouverture le dimanche, les produits spécialisés et les festivals. La société a toujours le monopole des ventes de boissons alcoolisées dans la province. Par contre, le climat d'affaires de la société a changé. Elle s'est penchée récemment sur des questions comme le passage à l'an 2000, la satisfaction des demandes du marché, l'instauration de magasins de franchise, qui représentent aujourd'hui vingt pour cent de ses produits d'exploitation, et l'amélioration de la qualité et de la rapidité de l'information grâce à l'installation de nouveaux terminaux aux points de vente.

9.3 En 1996, nous avons réalisé un examen préliminaire des structures et des processus de gouverne d'un certain nombre d'organismes de la Couronne du Nouveau-Brunswick, y compris la Société des alcools du Nouveau-Brunswick. Nous faisons alors part de notre intention d'effectuer des examens plus poussés de la gouverne de certains de ces organismes de la Couronne à une date ultérieure. Nous sommes d'avis que tous les conseils, même les conseils des sociétés qui semblent avoir un rendement satisfaisant, peuvent améliorer l'efficacité de la gouverne qu'ils assurent et des processus redditionnels qu'ils appliquent. En 1998-1999, nous avons poursuivi notre examen de la gouverne et de la reddition de comptes des organismes en étudiant la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

9.4 Dans un rapport daté de janvier 1999, le Conference Board du Canada déclare que les données empiriques montrent clairement que la gouverne d'une entreprise influe sur son rendement.

9.5 La gouverne peut être définie comme le processus et la structure employés pour orienter les activités et les affaires d'une société de manière à ce qu'elle réalise son mandat. Le processus et la structure définissent la division des pouvoirs entre le conseil d'administration et la direction, et établissent des mécanismes de reddition de comptes entre la direction, le conseil d'administration et l'Assemblée législative.

9.6 La FCVI Inc. (anciennement la Fondation canadienne pour la vérification intégrée) a élaboré une liste des caractéristiques d'un conseil efficace. Les conseils qui incarnent véritablement ces caractéristiques assureront une gouverne et une reddition de comptes efficaces. Selon la FCVI, un conseil efficace doit

- être composé de membres qui possèdent les connaissances, les compétences et l'engagement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- comprendre les buts et les intérêts des groupes qu'il représente;
- comprendre les objectifs et les stratégies de l'organisation dont il assure la gouverne;
- connaître et obtenir l'information nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités;
- une fois bien informé, être prêt à agir afin de s'assurer que les objectifs de l'organisation sont atteints et que le rendement est satisfaisant;
- s'acquitter de ses obligations redditionnelles envers ceux et celles dont il représente les intérêts en fournissant de l'information sur le rendement de l'organisation.

9.7 Nous sommes d'avis qu'un conseil efficace, tel qu'il est défini ci-dessus, est le mieux placé pour contribuer à la réussite de sa société. Un conseil peut montrer son efficacité en prenant des décisions éclairées qui tiennent compte de tous les facteurs pertinents, ce qui assure la promotion d'activités pertinentes pour la société, et en s'acquittant de manière appropriée de ses obligations redditionnelles.

9.8 Nous estimons que la promotion de la reddition de comptes est le volet le plus important de notre travail. Nous estimons aussi que l'établissement de processus redditionnels appropriés pour les organismes de la Couronne ne peut se faire sans la mise en place et

l'application de structures et de processus de gouverne efficaces. Un conseil efficace s'efforcera de promouvoir pour l'organisation des activités qui, à son avis, contribueront à la réalisation de son mandat. De plus, un conseil efficace évaluera l'efficacité de ces activités et en fera rapport aux personnes à qui il doit rendre compte. Voilà qui est important pour l'Assemblée législative et pour la population, car les conseils fournissent l'information redditionnelle plus détaillée qu'il est nécessaire d'avoir pour déterminer la mesure dans laquelle la société réalise le mandat pour lequel elle a été créée.

Étendue

9.9 Notre objectif pour ce projet était le suivant.

Réaliser un examen en profondeur des structures de gouverne et de reddition de comptes qui sont en vigueur à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick et formuler des recommandations visant à apporter des améliorations, le cas échéant.

9.10 Notre travail a consisté notamment à envoyer un questionnaire sur la gouverne aux six membres qui siégeaient au conseil au moment où nous avons entrepris notre examen, y compris le président-directeur général. Trois personnes ont retourné le questionnaire. Nous avons aussi tenu des entrevues approfondies avec les six membres du conseil. De plus, nous avons eu une brève discussion de nature générale avec le nouveau président du conseil, nommé après le début de notre examen. Nous avons tenu des discussions avec un représentant du ministère des Finances. Nous avons aussi examiné les procès-verbaux des réunions du conseil pour la période allant d'avril 1997 à octobre 1998, le rapport annuel de la société au 31 mars 1998 et d'autres documents que nous a fournis la direction de la société. Enfin, nous avons, dans le cadre de la préparation du présent rapport, consulté des documents généraux sur la gouverne et la reddition de comptes.

Résumé des résultats

9.11 Le conseil ne fournit au lieutenant-gouverneur en conseil aucune indication sur les compétences ou les qualités qu'il recommanderait pour les nouveaux membres du conseil.

9.12 Le conseil actuel de la société possède un ensemble de compétences adéquat.

9.13 Aucune description des postes au conseil de la société n'a été préparée pour mettre par écrit les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles du conseil. À notre avis, il y aurait lieu de préparer une telle description.

9.14 De façon générale, les membres actuels de la société ne semblent pas connaître les récentes publications traitant de la gouverne. Nous estimons que les membres du conseil devraient prendre connaissance d'au moins une partie de cette documentation.

9.15 La société a un plan stratégique à jour visant la période allant de 1998-1999 à 2001-2002. Le plan comprend un énoncé de mission, mais les objectifs stratégiques généraux et les indicateurs de rendement n'y sont pas définis, tandis que la mesure, l'évaluation et le rapport de ces indicateurs de rendement n'y sont pas prévus.

9.16 L'information que le conseil reçoit de la direction à l'heure actuelle ne semble pas suffisante pour lui permettre d'assumer tous les rôles et responsabilités auxquels nous nous attendrions, en particulier dans les domaines de la surveillance de la réalisation des plans de la société et de la conformité à ses politiques.

9.17 Le conseil ne semble pas examiner les rapports de vérification interne en vue de déterminer si les systèmes et les contrôles suffisent pour protéger les biens de la société.

9.18 Le conseil ne choisit pas le président-directeur général de la société, bien que la loi lui en confère le pouvoir. Dans les faits, c'est plutôt le lieutenant-gouverneur en conseil qui l'a choisi.

9.19 Le conseil ne fait pas d'évaluation officielle du rendement du président-directeur général.

9.20 Le conseil ne participe pas à la préparation du rapport annuel de la société. À nos yeux, le rapport annuel représente le principal instrument par lequel le conseil s'acquitte de son obligation redditionnelle envers le ministre des Finances. En conséquence, le conseil devrait examiner et approuver le rapport annuel avant sa publication.

9.21 Le rapport annuel de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick n'est pas pleinement conforme à la directive gouvernementale sur les rapports annuels.

9.22 Le président du conseil d'administration de la société ne comparait pas chaque année devant le Comité des corporations de la Couronne.

Constatations détaillées

9.23 Dans notre étude générale de 1996 sur la gouverne des conseils des sociétés de la Couronne du Nouveau-Brunswick, nous avons élaboré six critères pour évaluer l'efficacité de la gouverne des conseils d'administration du secteur public. Les constatations qui figurent dans le présent chapitre sont présentées en fonction de ces critères.

9.24 Au cours de notre examen, nous avons observé que le conseil de la société semble avoir comme principale fonction d'examiner de près les décisions et les rapports de la direction. Les suggestions et les recommandations qui suivent exigeraient de la part du conseil une réorientation fondamentale de sa perception. Cette constatation ne se

veut pas une critique du fonctionnement actuel du conseil, qui fonctionne d'une manière très semblable aux autres conseils. Nous croyons cependant que le conseil pourrait tirer meilleur parti des forces que chaque membre y apporte en adoptant de nouvelles façons d'envisager la gouverne. En adoptant dès maintenant ces nouvelles approches, le conseil actuel guiderait de manière utile les conseils qui suivront.

Composition du conseil

9.25 Le premier de nos critères d'évaluation de la gouverne est le suivant :

Le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick doit être formé de personnes qui possèdent les connaissances, la capacité, l'engagement et le degré d'indépendance nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Nomination des membres du conseil

9.26 Les membres du conseil sont d'avis que les nominations au conseil de la Société des alcools sont fondées sur les ensembles de compétences, la représentation régionale et la capacité linguistique. Nous leur avons demandé les raisons pour lesquelles ils croyaient avoir été nommés, et ils ont mentionné comme réponses leur connaissance générale des affaires, leur connaissance de leur propre région et leur connaissance du gouvernement. Les personnes nommées sont choisies par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le président-directeur général a observé que, à son avis, la qualité des membres du conseil durant ses dix années à la tête de la société a été assez élevée.

9.27 Les membres du conseil sont nommés pour des mandats de durée variée de deux, trois ou quatre ans. On nous a dit que les mandats sont échelonnés afin d'assurer la continuité au conseil. Parmi les membres actuels, un est en poste depuis 1989, un autre depuis 1990 et trois autres depuis 1997. Le président du conseil actuel a été nommé en novembre 1998.

Participation du conseil à la nomination des nouveaux membres

9.28 À notre avis, un conseil qui se veut le plus efficace possible doit commencer par faire ce qu'il peut pour assurer la nomination de personnes compétentes. Le conseil est le mieux placé pour savoir quels ensembles de compétences et autres qualités devraient posséder les membres du conseil de la Société des alcools. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il vaudrait la peine que le conseil de la société fournisse aux décideurs des conseils pour les aider dans la nomination des membres et de la présidence du conseil.

9.29 Les membres du conseil de la société ont des opinions fermes sur les compétences et les aptitudes qu'ils doivent posséder pour être efficaces. Les membres du conseil qui ont répondu à notre questionnaire estiment que la qualité la plus importante que peut posséder un membre est une connaissance générale des affaires. Ils estiment aussi que le savoir-faire professionnel, la connaissance du

gouvernement, de l'expérience dans l'industrie et une expérience antérieure des conseils sont tous des qualités d'une certaine importance.

9.30 Les répondants ont aussi indiqué que, à leur avis, le conseil actuel possède un ensemble de compétences adéquat. Ils ont mentionné en particulier l'expérience et les connaissances, la durée de service, les compétences et les capacités ainsi que la représentation démographique et géographique du conseil actuel. Nous incitons les membres du conseil à faire part de ces opinions aux décideurs. Les membres ont déclaré ne prendre aucune part à la sélection des nouveaux membres ou de la présidence du conseil. Le président-directeur général a affirmé que le conseil actuel regroupe le meilleur ensemble de compétences de tous les conseils en place depuis qu'il occupe son poste. En effet, nous avons constaté la qualité élevée de l'ensemble des compétences des membres du conseil. Nous notons la présence au conseil de membres ayant des antécédents dans le domaine juridique, en comptabilité et dans les affaires. À notre avis, l'ensemble de compétences que l'on trouve au conseil actuel constitue une amélioration appréciable par rapport à l'ensemble de compétences que nous avons constaté lors de notre examen général de la gouverne en 1996. Il faudrait que le conseil, en participant au processus de nomination, veille à ce que les futurs conseils soient composés de membres aux compétences et aux capacités solides. La préparation et la mise à jour régulière d'un profil des membres du conseil, qui pourrait être remis aux décideurs lors de la sélection de nouveaux membres, seraient un moyen efficace d'y parvenir.

Recommandation

9.31 Nous avons recommandé que le conseil dresse des profils des postes de membre et de président du conseil et qu'il fournisse ces profils aux décideurs lorsque des postes sont à pourvoir au conseil.

Réponse de la société

9.32 *D'accord. La société examinera l'exemple de profil et préparera un document semblable pour consultation future.* [Traduction]

Indépendance des membres du conseil

9.33 La loi prévoit que les personnes ayant des liens avec des organisations liées aux boissons alcoolisées ne peuvent devenir membres du conseil. De plus, les membres du conseil signent une déclaration d'intérêt à leur arrivée au conseil. Par ailleurs, il est coutume que les membres du conseil quittent la table si le conseil est saisi d'une question dans laquelle ils ont des intérêts. Des normes de conduite sont en vigueur à la Société des alcools, mais elles s'appliquent uniquement à la direction et au personnel. Nous estimons qu'il y aurait lieu d'étendre l'application de ces normes aux membres du conseil.

9.34 Nous notons que, en vertu de la loi, le président-directeur général de la société est un membre d'office à part entière du conseil avec droit de vote. Cela signifie que le chef de l'équipe de direction peut voter sur des questions soumises au conseil aux fins de son

approbation. Bien que nous admettions que le président-directeur général détient un seul vote parmi un conseil de sept membres, la situation tend quand même à estomper les rôles respectifs du conseil et de la direction. À notre avis, la capacité du conseil de fonctionner de façon indépendante de la direction s'en trouverait accrue si le président-directeur général n'avait pas le droit de vote.

9.35 John Carver, auteur d'un ouvrage intitulé *Boards that Make a Difference*, en dit ceci :

Le directeur général doit pouvoir compter sur le conseil pour traiter et résoudre des questions de gouverne tout en évitant respectueusement de se mêler de gestion. Le conseil doit pouvoir compter sur le directeur général pour traiter et régler des questions de gestion tout en évitant respectueusement de se mêler de gouverne. [Traduction]

Recommandations

9.36 Nous avons recommandé que les normes de conduite de la société soient étendues pour s'appliquer aux membres du conseil.

9.37 Nous avons recommandé qu'il soit envisagé de garder le président-directeur général comme membre d'office du conseil, mais sans droit de vote, ce qui pourrait s'accomplir en modifiant la loi.

Réponse de la société

9.38 *Le conseil est d'accord pour que les normes de conduite soient étendues aux membres du conseil, et elle prendra les mesures nécessaires à cet égard.*

9.39 *Par contre, le conseil n'est pas d'accord sur la nécessité de faire du président-directeur général un membre sans droit de vote.*

9.40 *En vertu de la Loi sur la Société des alcools et de la Loi sur les compagnies du Nouveau-Brunswick, un membre d'office a les mêmes responsabilités et obligations que les autres membres du conseil d'administration. En conséquence, un membre d'office doit et devrait avoir plein droit de vote, comme le précise la loi. [Traduction]*

Engagement des membres du conseil

9.41 Nous avons constaté, en examinant les procès-verbaux, que la présence aux réunions du conseil est très bonne. En fait, le taux d'absentéisme est très bas. Un tel degré d'engagement est très important pour le conseil de la Société des alcools, puisque les règlements administratifs précisent que le quorum est constitué de cinq des sept membres votants. Les répondants au questionnaire ont indiqué qu'entre 10 et 12 réunions devraient avoir lieu par année. À l'heure actuelle, le conseil tient une réunion mensuelle, donc 12 réunions par année. La majorité des répondants estiment également que les membres du conseil doivent consacrer une moyenne de 10 heures ou moins par mois pour s'acquitter de leurs fonctions.

Auto-évaluations par le conseil de son rendement

9.42 Les membres du conseil ont indiqué en entrevue que le conseil ne fait pas d'auto-évaluation de son rendement ni du rendement individuel de ses membres. Le président-directeur général a dit ne pas s'occuper non plus de l'évaluation du rendement du conseil, parce qu'il considère les membres du conseil comme ses « patrons ». Cependant, le cas échéant, il discuterait avec la présidence de tout problème de rendement du conseil qui aurait des répercussions négatives pour la société.

9.43 Dans leurs réponses au questionnaire, les membres du conseil ont fourni des renseignements généraux sur le rendement du conseil. Ils ont évalué l'efficacité globale de la gouverne assurée par leur conseil comme étant « très bonne ». Ils se sont aussi dit d'accord avec les énoncés suivants :

- Le conseil prend immédiatement des mesures lorsqu'on lui présente clairement la preuve d'un problème.
- Le conseil ne prend pas une part active aux décisions de gestion courantes de la société.
- La prise de décision n'est pas compromise du fait que certains membres du conseil représentent des intérêts particuliers.
- Les membres du conseil comprennent suffisamment bien l'organisation pour contribuer à une prise de décisions efficace.
- Le conseil ne se limite pas à approuver automatiquement les conclusions auxquelles est parvenue la direction.
- Les membres du conseil forment une bonne équipe de travail.
- Le conseil s'efforce de résoudre les positions contradictoires.
- Les membres du conseil ont suffisamment l'occasion d'exprimer leurs points de vue aux réunions du conseil.
- Les membres du conseil semblent consacrer un temps suffisant aux réunions du conseil.
- La présence des membres aux réunions du conseil n'est pas un problème.

9.44 À notre avis, il serait des plus utiles que le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick effectue une auto-évaluation annuelle de son rendement pour s'assurer qu'il est le plus efficace possible. Une telle auto-évaluation fournirait aux membres du conseil une excellente occasion de cerner des façons d'améliorer leur contribution à la réussite de la société. Des évaluations du rendement

annuelles des membres individuels du conseil aussi seraient souhaitables, ce dont devrait se charger la présidence du conseil. Adopter une telle politique maintenant serait par ailleurs profitable aux futurs conseils moins expérimentés de la société.

Recommandation

9.45 Nous avons recommandé que le conseil effectue des auto-évaluations annuelles de son rendement.

Réponse de la société

9.46 *Le conseil n'est pas d'accord sur la nécessité ou sur la pertinence de telles auto-évaluations officielles. Lorsque des anomalies sont constatées, la présidence s'adresse directement au membre du conseil en cause. Ce sont les résultats opérationnels de fin d'année qui constituent l'évaluation de notre rendement. La production est le seul critère d'auto-évaluation valable du conseil, et notre bilan annuel prospère se passe de commentaires.* [Traduction]

Rôles et responsabilités du conseil

9.47 Notre deuxième critère d'évaluation de la gouverne est le suivant :

Le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick doit bien comprendre ses rôles, ses responsabilités et ses fonctions ainsi que la structure redditionnelle dans laquelle il évolue.

Mesures législatives habilitantes

9.48 La Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick définit le rôle du conseil de la société comme suit :

Le Conseil gère commercialement les affaires de la Société et toutes les décisions et actions du Conseil doivent être fondées sur des pratiques commerciales saines.

9.49 La loi définit les responsabilités particulières du conseil, notamment :

Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le Conseil nomme un directeur général de la Société.

Le Conseil doit préparer et présenter chaque année au Conseil de gestion, avant le trente et un décembre, un budget contenant les prévisions des sommes qui seront requises l'année suivante pour servir de capital de roulement et pour couvrir les dépenses en immobilisations et donnant une estimation des bénéfices nets de la Société au cours de l'année suivante.

Le Conseil doit présenter au ministre des Finances, aux dates que celui-ci fixe, des rapports indiquant les bénéfices nets et les prévisions de bénéfices nets de la Société; ces rapports

doivent contenir les renseignements que le Ministre peut prescrire.

9.50 Aucune orientation précise des rôles et des responsabilités du conseil de la société n'est prévue.

Règlements administratifs

9.51 Selon la loi :

Sous réserve des dispositions particulières de la présente loi, le Conseil peut établir des règlements administratifs concernant la gestion de ses biens et effets et de ses affaires et entreprises ou concernant toute autre chose qui peut être nécessaire à l'accomplissement des objets de la Société et à l'exercice de tout autre pouvoir de la Société s'y rattachant.

9.52 Le conseil de la société a élaboré des règlements administratifs. À l'instar de la loi, les règlements administratifs décrivent de façon très générale les rôles et les responsabilités du conseil. Ces règlements se bornent à répéter l'intention de la loi, à savoir :

Le conseil gère commercialement les affaires de la société et toutes les décisions et actions du conseil doivent être fondées sur des pratiques commerciales saines. [Traduction]

Rôles et responsabilités des membres du conseil

9.53 Les observations des membres du conseil laissent voir une certaine divergence de vues quant à savoir si le conseil devrait se considérer comme un conseil directeur, ou comme une simple entité administrative.

9.54 Les répondants au questionnaire s'entendent tous pour dire que l'établissement d'une orientation et d'objectifs stratégiques ainsi que l'établissement de politiques importantes guidant les activités de la société sont des domaines de responsabilité importants du conseil. Une majorité de répondants estiment également que les rôles et responsabilités suivants sont très importants : veiller à ce que la société ait des ressources suffisantes, prendre toutes les décisions d'affaires cruciales, veiller à ce que des systèmes d'information de gestion efficaces soient en place, porter un point de vue extérieur à l'attention de la société, et veiller à ce que les obligations redditionnelles soient remplies.

9.55 Aux yeux du président-directeur général, les principaux rôles du conseil sont, entre autres, établir l'orientation à prendre, débattre et discuter des questions mises de l'avant, et approuver les politiques, les plans d'exploitation et les plans stratégiques.

9.56 Nous avons aussi consulté des procès-verbaux des réunions du conseil pour déterminer les points qui figurent habituellement à l'ordre du jour. Voici une liste des domaines couverts :

- Examen des états financiers mensuels
- Examen d'autres rapports réguliers (aux trimestres)
- Approbation des appels d'offres pour des fournisseurs de biens d'équipement et d'exploitation
- Approbation des nouveaux magasins de franchise
- Approbation des baux pour les magasins de la société
- Approbation des modifications apportées aux politiques et aux règlements administratifs, à l'initiative de la direction (p.ex. rajustement de la marge bénéficiaire, politique d'inscription de la bière)
- Discussion de la vente des biens immobiliers dont la société n'a plus besoin.
- Présentations et formation par des directeurs de division.

9.57 D'après leurs observations, on comprend que, pour les membres, les rôles et les responsabilités du conseil dans son ensemble touchent à une combinaison de domaines de direction et de gestion administrative. Notre examen des procès-verbaux des réunions du conseil semblent confirmer cette opinion. Nous avons toutefois noté qu'il semble y avoir des différences dans les vues des membres individuels quant aux domaines auxquels le conseil devrait s'intéresser. Voilà qui n'est pas étonnant si l'on considère les descriptions très générales des rôles et des responsabilités du conseil fournies dans la loi et dans les règlements administratifs. Ces généralités forcent les membres du conseil à une certaine latitude dans l'interprétation.

9.58 À notre avis, il est très important que les membres actuels et futurs du conseil de la Société des alcools aient une compréhension commune des rôles et des responsabilités de leur conseil. La façon la plus efficace de s'en assurer est que le conseil mette par écrit ses rôles et ses responsabilités dans une description de poste et qu'il consulte le document souvent. Un tel document contribuerait à garder le conseil centré sur ses propres rôles et responsabilités. Il constituerait un document de référence utile pour les membres actuels du conseil ainsi qu'un excellent document d'initiation pour les nouveaux membres qui se joignent au conseil. De plus, le fait de préciser les rôles et les responsabilités du conseil donne lieu à une meilleure définition des rôles et responsabilités de la direction. Par défaut, tout ce qui n'est pas compris dans la description de poste pour le conseil devient une responsabilité de la direction.

Recommandation

9.59 Nous avons recommandé que le conseil réfléchisse soigneusement à ses rôles et à ses responsabilités et qu'il rédige une description de poste pour le conseil qui les résume clairement.

Réponse de la société

9.60 *Bien que le conseil se sente tout à fait à l'aise par rapport à ses rôles et à ses responsabilités, nous produirons un document d'initiation sur nos rôles et nos responsabilités.* [Traduction]

Reddition de comptes par le conseil

9.61 Deux questions auxquelles il faut répondre se posent au sujet de la reddition de comptes pour le conseil de la Société des alcools. En gros, les voici : *rendre compte de quoi?* et *rendre compte à qui?* Une question connexe s'ensuit : *comment les obligations redditionnelles du conseil sont-elles remplies?*

9.62 La reddition de comptes peut être définie comme l'obligation de répondre des pouvoirs et des responsabilités qui sont conférés. Nous sommes d'avis que, à titre de conseil directeur, le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick doit rendre compte de toutes les activités de la société. En d'autres termes, le conseil doit rendre compte du rendement global de la société. La majeure partie de la responsabilité d'atteindre un niveau de rendement global acceptable est déléguée au président-directeur général qui, à son tour, délègue des responsabilités à son personnel. Cependant, la responsabilité du rendement est celle du conseil plutôt que celle du ministre des Finances ou du personnel de la société.

9.63 À l'exception du président-directeur général, les membres du conseil sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le président-directeur général est membre du conseil du seul fait de son poste, tel que le prévoit la loi. Toutefois, nous ne pensons pas que le conseil devrait considérer qu'il doit rendre compte au lieutenant-gouverneur en conseil (dans les faits, le Cabinet). La reddition de comptes doit cheminer vers le haut pour finalement atteindre l'Assemblée législative. Or, comme le Cabinet est protégé par son droit au secret, il ne peut y avoir de cheminement de l'information redditionnelle du Cabinet à l'Assemblée législative. Pour contourner cet obstacle, la reddition de comptes de la société à l'Assemblée législative passe directement par un représentant du Cabinet, le ministre des Finances. C'est le ministre des Finances qui doit répondre aux questions portant sur la Société des alcools à l'Assemblée législative. En conséquence, nous estimons que le conseil de la société devrait se considérer responsable devant le ministre des Finances et lui faire rapport pour s'acquitter de son obligation redditionnelle. La majorité des membres du conseil sont d'accord pour dire que le conseil doit rendre des comptes au ministre des Finances. Ce cheminement redditionnel n'est toutefois pas prescrit dans la loi ni ailleurs et devrait être précisé.

9.64 La *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* exige que le conseil présente des chiffres budgétaires annuels pour les bénéfices nets et les dépenses en immobilisations. Elle précise aussi que le conseil doit fournir au ministre des Finances, à sa demande, des rapports sur les bénéfices nets. Par ailleurs, la loi ne fournit aucune directive particulière aux membres du conseil sur la façon de s'acquitter de leurs obligations redditionnelles envers le ministre des Finances. Normalement, les conseils s'acquittent de leurs obligations redditionnelles en faisant rapport sur le rendement réel

comparativement au rendement prévu et en expliquant les écarts. Comme nous l'indiquons plus loin dans le présent chapitre, des mécanismes officiels sont en place au gouvernement pour assurer l'exécution des obligations redditionnelles par l'entremise du rapport annuel.

9.65 Comme pour les rôles et les responsabilités du conseil, nous sommes d'avis que les questions redditionnelles doivent être précisées et que le conseil doit mettre par écrit les positions finalement adoptées aux fins de référence future. Cette documentation pourrait être combinée au document sur les rôles et les responsabilités dont il est question dans la section précédente.

Recommandations

9.66 Nous avons recommandé qu'il soit clairement établi de quoi le conseil de la Société doit rendre compte, à qui il doit en rendre compte et comment l'obligation redditionnelle doit être exécutée. La voie législative serait la meilleure façon d'y parvenir.

9.67 Nous avons recommandé que le conseil décrive dans son document sur ses rôles et ses responsabilités de quoi il doit rendre compte, à qui il doit en rendre compte et comment l'obligation redditionnelle doit être exécutée.

Réponse de la société

9.68 *Pas d'accord. La Loi sur la Société des alcools fournit suffisamment de directives à cet égard. Les articles 3, 4, 5 et 6 de la loi établissent les responsabilités de base du conseil, tandis que les articles 8 et 20 et le paragraphe 18(1) définissent les obligations redditionnelles.* [Traduction]

Connaissance des membres du conseil du milieu d'affaires

9.69 Notre troisième critère d'évaluation de la gouverne est le suivant :

Le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick doit acquérir et maintenir des compétences suffisantes en rapport avec la Société, y compris une connaissance pratique du milieu dans lequel l'organisme évolue et des besoins de sa clientèle.

9.70 À notre avis, les membres de conseil les plus efficaces sont des membres bien informés. Les personnes qui sont nommées à un conseil possèdent habituellement de l'expérience commerciale ou professionnelle de même qu'une vaste gamme d'autres expériences qui peuvent leur servir dans leurs délibérations à la table du conseil. Par contre, il leur manque souvent de l'expérience liée à l'industrie ou de l'expérience de direction. À notre avis, la majorité des possibilités en matière d'initiation et de perfectionnement pour les membres du conseil devraient être axées sur ces deux domaines.

Séances d'initiation pour les nouveaux membres du conseil

9.71 Tous les membres du conseil ont déclaré avoir suivi des séances d'initiation à leur arrivée au conseil de la Société des alcools. Les administrateurs ont dit avoir trouvé les séances d'initiation utiles. Les répondants au questionnaire ont mentionné que les sujets suivants avaient été abordés :

- Relations entre la société et le ministère des Finances
- Conduite personnelle à titre d'administrateurs
- Rôles et responsabilités à titre d'administrateurs
- Présentations sur divers aspects des activités commerciales de la société
- Information sur la structure et le fonctionnement du conseil
- Politiques et méthodes du gouvernement influant sur la société

9.72 Nous incitons les organisateurs de futures séances d'initiation à ajouter les sujets suivants :

- Structure redditionnelle qui encadre le fonctionnement du conseil
- Information sur les plans stratégiques adoptés par le conseil.

Possibilités de perfectionnement pour les membres du conseil

9.73 Durant nos entrevues, nous avons constaté que les membres du conseil semblent avoir une bonne connaissance du milieu d'affaires de la Société des alcools. Ils ont dit que des présentations au contenu informationnel leur sont données aux réunions du conseil. Ces présentations, qui sont données à quelques années d'intervalle aux nouveaux membres qui arrivent au conseil, ont trait à des secteurs individuels de la société. De l'avis des membres du conseil, les possibilités de perfectionnement leur fournissent suffisamment d'information pour leur permettre de remplir leurs rôles avec efficacité. Nous constatons en effet que les possibilités de perfectionnement offertes aux membres du conseil en ce qui a trait à la connaissance de la société et à son milieu d'affaires sont appréciables.

Connaissance des questions générales de gouverne

9.74 Dans le questionnaire, nous avons demandé aux membres du conseil s'ils connaissaient un certain nombre de publications dans le domaine de la gouverne. Parmi les publications les plus importantes, mentionnons les suivantes :

- *Six caractéristiques d'une gouverne efficace*, élaborée par la FCVI Inc. et mentionnée au début du présent chapitre. Il s'agit d'un excellent document de référence générale pour les conseils d'administration.
- *Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*, publication de la Bourse de Toronto. Bien qu'axé sur le secteur privé, le rapport de la Bourse de Toronto est en grande partie pertinent pour le secteur public, et en particulier pour une entreprise commerciale comme la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

- *Boards that Make a Difference*, par John Carver. Cet ouvrage comporte une discussion théorique utile sur la gouverne moderne dans le secteur public.

9.75 Les publications de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et du Conference Board du Canada sur le sujet constituent aussi de la documentation de référence utile.

9.76 Les répondants au questionnaire ne connaissaient que très peu ou pas du tout ces publications sur la gouverne. À notre avis, elles représentent un bon échantillon de la documentation offerte sur les méthodes modernes de gouverne visant à améliorer l'efficacité des conseils d'administration. En conséquence, nous sommes d'avis que le conseil de la société devrait prendre connaissance des publications mentionnées.

Recommandation

9.77 Nous avons recommandé que les membres du conseil de la Société des alcools prennent connaissance d'une partie au moins des publications sur la gouverne mentionnées ci-dessus. Des présentations de groupe devant le conseil ou un examen individuel de ces publications seraient deux moyens d'y parvenir.

Réponse de la société

9.78 *D'accord. Le conseil donnera suite à la recommandation.*
[Traduction]

Distribution de la documentation pour les réunions du conseil

9.79 À notre avis, la documentation qui sera présentée ou discutée aux réunions du conseil doit être distribuée suffisamment à l'avance pour permettre leur examen et leur étude. Les membres du conseil ont indiqué que l'information est reçue rapidement et qu'ils ont suffisamment de temps pour l'étudier avant les réunions.

Participation du conseil aux questions stratégiques et aux politiques

9.80 Notre quatrième critère d'évaluation de la gouverne est le suivant :

Le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick doit établir une orientation stratégique pour son organisme, de même qu'un cadre général de valeurs et des règles d'éthique dans les limites duquel la direction peut fonctionner.

Planification stratégique et opérationnelle de la Société des alcools

9.81 La direction de la société prépare deux documents de planification, à savoir le plan stratégique et le plan d'exploitation directeur. Les paragraphes qui suivent se penchent sur ces deux documents.

Plan stratégique

9.82 Nous estimons que, à titre de conseil directeur, l'un des principaux rôles du conseil de la société est d'établir une orientation stratégique pour la direction. Dans son bulletin de janvier 1999, le Conference Board du Canada déclare que les entreprises dont les conseils assument une plus grande part de responsabilités stratégiques

sont souvent des chefs de file dans leur domaine, tant sur le plan de la croissance que pour les produits d'exploitation. Une façon importante d'y parvenir est pour les conseils de questionner et d'approuver les plans stratégiques de la direction.

9.83 On peut définir la planification stratégique comme un processus continu et systématique dans le cadre duquel les dirigeants d'une organisation se concentrent sur les politiques générales à établir pour l'organisation telles que la mission et les objectifs fondamentaux, de même que des plans d'action ou des stratégies visant la réalisation de la mission et des objectifs. La planification stratégique est un processus permanent. La publication d'un plan n'y met pas un terme. Au contraire, pour réussir, la planification stratégique doit être un cycle sans fin. À notre avis, chaque plan stratégique doit contenir les éléments suivants :

- un énoncé de mission
- une liste des objectifs stratégiques
- une liste d'indicateurs du rendement connexes
- un plan décrivant les mesures qui seront prises pour l'atteinte, l'évaluation et le rapport des objectifs stratégiques.

9.84 Le plan stratégique actuel de la société, qui vise la période allant de 1998-1999 à 2001-2002, a été dressé par la direction et approuvé par le conseil. Nous avons constaté qu'il manque au plan stratégique actuel de la société certains éléments de base qui, à notre avis, sont importants. Voici nos observations.

Énoncé de mission

9.85 Règle générale, l'énoncé de mission d'une organisation résume la raison d'être de l'organisation. Pour la Société des alcools, l'énoncé de mission devrait donc refléter le mandat que lui confie la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*. Tous les répondants au questionnaire sont d'avis que l'objet de la société a effectivement été repris dans un énoncé de mission clair. L'énoncé de mission actuel de la société (qui s'appelle un énoncé de principes dans le plan stratégique) est le suivant :

Notre mandat est la fabrication, l'achat, l'importation et la vente de boissons alcoolisées de tout genre et de toute description.

Notre objectif est de remplir notre mandat en fournissant au public un service et un choix de produits de qualité.

Notre obligation consiste à remplir nos activités dans un environnement contrôlé dans lequel des lignes directrices pertinentes en matière de responsabilité sociale sont au premier plan.

Notre obligation redditionnelle consiste à fonctionner avec efficience et efficacité afin d'optimiser la rentabilité financière pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick. [Traduction]

9.86 Bien qu'il définisse l'objet de la société, l'énoncé de mission actuel semble aussi comprendre une description de certains objectifs stratégiques, qui sont étudiés ci-dessous. Nous estimons qu'un énoncé de mission plus court et plus concis serait préférable. Durant l'une de nos entrevues, un membre du conseil a défini la mission de la société dans les termes suivants :

Produire un bénéfice pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick, tout en offrant au public un produit à prix raisonnable sur lequel nous gardons le contrôle.

9.87 À notre avis, un tel énoncé définit de manière beaucoup plus concise la raison d'être de la société. Nous croyons que le conseil devrait, de concert avec la direction, tenter de clarifier l'énoncé de mission de la société. À première vue, cela peut sembler sans importance; pourtant, un énoncé de mission clair fournit à tous les membres de la société un but supérieur vers lequel tendre. De plus, sans énoncé de mission clair, la détermination d'objectifs stratégiques pertinents pour la société devient plus difficile.

Objectifs stratégiques

9.88 Le corps du plan stratégique actuel traite des projets en cours et des projets terminés. De ce fait, contrairement à nos attentes, le plan n'est pas un document ouvert sur l'avenir. Le plan ne définit pas d'objectifs stratégiques généraux qui serviraient à concentrer les efforts de la société, ce qui est une faiblesse importante. Nous définirions les objectifs stratégiques comme des énoncés écrits qui décrivent un résultat escompté. Ces objectifs décrivent clairement des cibles mesurables dont l'atteinte signifie que le mandat de la société aussi est atteint.

9.89 Au cours de notre examen, nous avons tenté de cerner les objectifs stratégiques implicites de la Société des alcools. Nous avons tiré ces objectifs des réponses des membres du conseil à nos questions d'entrevue et à notre questionnaire, ainsi que de notre examen du plan stratégique, du plan d'exploitation directeur et autres documents de la société. Les deux objectifs les plus importants semblent être les suivants :

- Optimiser la rentabilité financière pour le gouvernement.
- Atteindre un niveau optimal de satisfaction de la clientèle à l'égard du service de la société (accès au service, choix de produits, prix).

9.90 Trois autres objectifs stratégiques d'importance un peu moindre pourraient être ajoutés à la liste, à savoir :

- Observer des lignes directrices pertinentes en matière de responsabilité sociale.
- Perfectionner et former les membres du personnel et leur offrir un milieu de travail stimulant.
- Veiller à ce que les systèmes en place soutiennent les objectifs stratégiques et que toute amélioration prévue aux systèmes serve à accroître le degré de réalisation de l'un ou de plusieurs des quatre objectifs stratégiques précédents.

9.91 Ces objectifs sont uniquement fondés sur les informations que nous avons recueillies durant notre examen et pourraient certainement être étoffés par les dirigeants de la société, c'est-à-dire le conseil et la haute direction. En élaborant des objectifs stratégiques généraux pertinents, les dirigeants de la société peuvent grandement influencer sa réussite. Si les objectifs stratégiques qu'ils établissent sont bien définis et complets, leur réalisation sur une base continue signifierait que le mandat législatif de la société aussi est réalisé.

9.92 Le président-directeur général et, par extension, le conseil ont aussi un rôle important à jouer en s'assurant que les objectifs stratégiques sont bien compris par l'ensemble du personnel. Cette compréhension est essentielle, puisque toutes les activités de la société devraient être évaluées à la lumière de leur apport aux objectifs stratégiques généraux.

9.93 Nous avons toutefois noté que toutes les activités prévues dans le plan stratégique et le plan d'exploitation directeur actuels semblent liées à la réalisation de l'un ou plusieurs des objectifs stratégiques de notre liste. Voilà qui nous montre que les dirigeants de la société les ont implicitement compris, mais nous estimons d'autre part que ces objectifs devraient être mis par écrit dans le plan stratégique.

Indicateurs du rendement

9.94 Le plan stratégique devrait aussi établir comment la réalisation des objectifs stratégiques doit être définie, mesurée, évaluée et communiquée. Au moins un indicateur du rendement devrait être élaboré pour chaque objectif stratégique. Un indicateur du rendement est un critère d'appréciation ou une norme utilisé pour mesurer la réalisation d'un objectif stratégique. La définition d'indicateurs du rendement est un domaine où, à notre avis, la connaissance des affaires des membres du conseil s'avérerait des plus utiles. Par exemple, nous avons constaté qu'un certain nombre d'initiatives ont, jusqu'à présent, grandement rehaussé le niveau du service à la clientèle. Par contre, aucune tentative n'a été faite pour définir quel serait le niveau optimal de service à la clientèle quant à l'accès, au choix de produits, aux prix, etc. Des indicateurs du rendement de l'objectif stratégique *Atteindre un niveau optimal de satisfaction de la clientèle à l'égard du service de la*

Société des alcools pourraient donc être élaborés à partir des réponses à des questions précises provenant de sondages auprès de la clientèle.

Plan de mesure, d'évaluation et de rapport des indicateurs du rendement

9.95 Le plan stratégique devrait ensuite définir un plan de mesure, d'évaluation et de rapport des indicateurs de rendement. Pour poursuivre avec l'exemple ci-dessus, une mesure pourrait être les résultats d'un sondage à l'échelle de la province sur la satisfaction des clients à l'égard du choix de produits. Le plan d'évaluation pourrait consister à comparer les résultats réels à une cible annuelle et à expliquer les écarts positifs ou négatifs. Par ailleurs, le plan stratégique devrait normalement exiger la communication des résultats de tous les indicateurs importants par l'entremise du rapport annuel de la société.

Recommandations

9.96 Le conseil devrait promouvoir un processus de planification stratégique qui :

- établit un énoncé de mission clair et concis
- établit une liste explicite des objectifs stratégiques de la société
- établit des indicateurs du rendement pour chacun des objectifs stratégiques
- établit un plan pour la mesure, l'évaluation et le rapport des indicateurs du rendement.

9.97 Les résultats du rendement devraient être communiqués au moyen du rapport annuel de la société.

Réponse de la société

9.98 *Pas d'accord. Le conseil est à l'aise avec l'énoncé de mission actuel et le processus de planification stratégique. Il faut noter que le plan stratégique constitue une ligne directrice à long terme. Les objectifs stratégiques sont clairement définis dans le plan d'exploitation annuel. Des indicateurs de rendement sont intégrés au budget même, et les examens financiers provisoires, de même que le rapport annuel, fournissent des mesures adéquates et suffisantes du rendement.*
[Traduction]

Plan d'exploitation directeur

9.99 C'est la direction qui prépare chaque année le plan d'exploitation directeur de la Société des alcools. Ce plan, qui est examiné et approuvé par le conseil, documente les projets et les initiatives de la société pour l'année. Les répondants au questionnaire sont d'avis que les activités documentées dans le plan d'exploitation directeur sont étroitement liées au plan stratégique de la société. D'après notre examen, le plan de 1998-1999 semble viser à des degrés divers tous les objectifs stratégiques de notre liste. Il définit expressément les projets de magasins de franchise, de besoins d'espace futurs, de rénovations majeures, etc. Comme on peut s'y attendre, l'accent est mis sur les résultats financiers et le service à la clientèle.

9.100 Nous constatons que le plan d'exploitation directeur n'établit pas de cibles de rendement annuelles. Si un plan stratégique comme il

est décrit précédemment était en vigueur, il faudrait alors établir des cibles de rendement pour chaque indicateur du rendement.

Recommandation

9.101 Le plan d'exploitation directeur devrait définir des cibles de rendement annuelles pour chaque indicateur du rendement établi dans le plan d'exploitation directeur.

Réponse de la société

9.102 Des cibles de rendement annuelles sont établies dans le cadre du budget d'exploitation et sont clairement définies et communiquées dans notre rapport annuel. [Traduction]

Information sur la gouverne utilisée par le conseil

9.103 Notre cinquième critère d'évaluation de la gouverne est le suivant :

Le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick devrait surveiller le rendement de la société en obtenant de la direction des informations pertinentes sur la gouverne. Le conseil devrait prendre des mesures correctives au besoin.

9.104 La loi ne fournit aucune directive relative à ce critère. Les règlements administratifs de la société précisent ce qui suit :

Le président doit suivre toutes les directives licites que lui transmet le conseil et fournir dans un délai raisonnable aux administrateurs ou à l'un d'eux l'information dont ils ont besoin concernant les affaires de la société.

Information fournie par la direction

9.105 Nous avons posé aux membres du conseil des questions d'ordre général au sujet de l'information qu'ils reçoivent de la direction. À leurs yeux, la quantité d'information et le niveau de détail fournis dans les rapports de la direction au conseil sont adéquats. Ils s'entendent aussi pour dire que le conseil reçoit des informations suffisantes et pertinentes pour lui permettre de prendre des décisions éclairées.

9.106 Ils ont soulevé que la direction leur fournit l'information sur demande.

9.107 Les membres du conseil ont déclaré par ailleurs que l'information de gestion qui est fournie au conseil à l'heure actuelle :

- permet au conseil de protéger les biens de la société;
- permet au conseil de surveiller le rendement par rapport aux plans;
- est reçue en temps opportun pour permettre une prise de décisions efficace;
- décrit de manière suffisante les questions, changements ou problèmes importants qui touchent la société.

9.108 De façon générale, le conseil doit s'assurer que la direction lui communique des informations suffisantes, pertinentes et opportunes

pour qu'il puisse s'acquitter de ses rôles et de ses responsabilités. En particulier, nous sommes d'avis que le conseil a besoin d'information :

- Pour surveiller le degré de réalisation des objectifs stratégiques, déterminant ainsi le succès relatif de la société.
- Pour surveiller le succès de la direction dans l'exécution du plan d'exploitation directeur.
- Pour surveiller la conformité de la direction aux politiques générales.
- Pour s'assurer que les biens de la société sont protégés (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas soumis à un risque indu).
- Comme soutien pour l'autorisation nécessaire à la prise de décision de la direction.
- À des fins d'information pour comprendre le milieu dans lequel évolue la société.

9.109 Dans les paragraphes qui suivent, nous nous penchons sur chacun des domaines énumérés.

Faire rapport sur le succès de la société

9.110 Nous avons demandé aux membres du conseil comment ils déterminent si la société réussit dans ses efforts, c'est-à-dire si les objectifs stratégiques sont réalisés. Les membres du conseil ont tous convenu que le résultat net est l'indicateur principal. Des rapports financiers comparant les résultats réels au budget sont soumis tous les mois aux membres du conseil. Les membres du conseil ont aussi noté qu'ils considèrent les plaintes ou les appels venant du public comme un indicateur négatif du service à la clientèle. Cependant, nous ne sommes au courant d'aucun rapport régulier communiqué au conseil pour résumer les plaintes des clients ou fournir de l'information relative à d'autres objectifs stratégiques. À notre avis, un « bulletin » périodique sur le degré de réalisation des objectifs stratégiques non financiers serait très utile au conseil. Un tel document lui permettrait de cerner les domaines problématiques pour l'éventuelle prise de mesures et d'effectuer une évaluation globale du succès de la société.

Rapport sur le succès de la direction dans l'exécution du plan d'exploitation directeur

9.111 Nous n'avons pas trouvé de rapport unique qui permettrait aux membres du conseil d'évaluer le degré de réalisation du plan d'exploitation directeur annuel. Les membres du conseil semblent se concentrer sur la réalisation des plans financiers, qui sont assez bien traités dans les rapports financiers mensuels. On nous a dit que différents aspects du plan d'exploitation directeur sont discutés aux réunions du conseil aux fins de leur approbation par le conseil ou en réponse aux questions des membres. Sinon, les membres du conseil doivent tirer des conclusions indirectes au sujet des activités à partir d'autres rapports, tels que les rapports trimestriels sur les dépenses en immobilisations. À notre avis, le conseil pourrait surveiller avec plus d'efficacité et plus d'efficacités la réalisation du plan d'exploitation directeur s'il recevait un rapport d'avancement périodique (ou trimestriel) complet. En fait, la direction procède, à ses propres fins, à

un examen périodique du plan d'exploitation directeur pour déterminer les progrès vers l'atteinte des objectifs annuels. L'information est donc disponible, mais elle n'est pas présentée au conseil dans un document unique et facile à consulter.

Rapport sur la conformité de la direction aux politiques générales

9.112 À tous les trimestres, le conseil reçoit un rapport détaillant la conformité de la société aux obligations imposées par la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* et autres mesures législatives. Cependant, nous n'avons vu aucun rapport de la direction à l'intention du conseil sur la conformité aux politiques générales approuvées par le conseil. Des membres du conseil ont dit se fier à la direction pour l'informer, le cas échéant, de toute situation de non-conformité qui pourrait survenir. Nous n'avons eu connaissance d'aucune situation du genre, mais nous estimons qu'il incombe au conseil de s'assurer que les politiques de la société sont observées. À notre avis, le conseil devrait à l'occasion demander à la direction de lui fournir de l'information qui confirme sa conformité aux politiques de la société. Le groupe de vérification interne pourrait jouer un rôle utile dans un tel rapport, comme il est mentionné ci-dessous.

Rapport sur la protection des biens de la société

9.113 Les vérificateurs externes fournissent au conseil un certain degré d'assurance en ce qui concerne les systèmes de contrôle de la société, surtout dans le domaine financier. Nous n'avons toutefois vu aucun rapport de la direction au conseil sur la suffisance des systèmes de contrôle. Nous croyons que la protection des biens de la société contre les risques indus est une responsabilité clé du conseil. Dans de nombreuses sociétés, le conseil s'acquitte de cette responsabilité en examinant les rapports préparés par le groupe de vérification interne et en suivant les questions importantes pour s'assurer qu'elles sont traitées. D'après ce que nous comprenons, le conseil de la société peut demander au groupe de vérification interne de réaliser des vérifications spéciales dans les domaines qui le préoccupent.

9.114 La société a un groupe de vérification interne composé de cinq personnes, la plupart des comptables professionnels. Le groupe de vérification interne surveille les magasins de franchise et les magasins de vente au détail, y compris des vérifications de la trésorerie, des vérifications des stocks et des vérifications « complètes » (qui comprennent du travail de vérification sur la trésorerie, les stocks et les états financiers). Le groupe vérifie aussi la conformité des magasins de franchise aux ententes et effectue des vérifications spéciales au bureau central. Toutes les constatations de vérification sont transmises à un comité de vérification de gestion composé du président-directeur général, du vice-président exécutif et du contrôleur. Nous croyons comprendre qu'un résumé des constatations est également remis à la présidence du conseil. Toutefois, dans notre examen des procès-verbaux des réunions du conseil, nous n'avons rien trouvé nous indiquant que de tels rapports sont discutés au conseil ou qu'il y a une communication directe entre le conseil et le groupe de vérification

interne. De plus, au moins un membre du conseil ne connaissait pas l'existence du groupe de vérification interne.

Information à l'appui des recommandations de la direction et information qui permet au conseil de comprendre le milieu actuel dans lequel évolue la société

9.115 Les membres du conseil ont dit recevoir suffisamment d'information de référence pour autoriser une recommandation de la direction lorsqu'il y a lieu. Ils semblent aussi recevoir suffisamment d'information pour leur permettre de se tenir au courant du milieu d'affaires dans lequel la société évolue.

9.116 Les paragraphes qui précèdent nous portent à croire que l'information de gestion fournie au conseil est déficiente dans certains domaines. Il incombe au conseil de demander cette information. D'après ce que nous comprenons, la direction est très accommodante pour ce qui est de fournir au conseil l'information demandée. En fait, le président-directeur général a dit qu'il a comme politique d'informer le conseil de tout ce qui se passe. À cette fin, il communique avec le président du conseil toutes les semaines pour le mettre au courant des résultats des réunions mensuelles de la haute direction et des réunions hebdomadaires du comité des cadres. Notre préoccupation est que les éventuels successeurs de l'actuel président-directeur général ne seront pas nécessairement aussi bien disposés quant à la communication de l'information et, sans l'engagement d'une politique prévoyant la transmission régulière et complète d'information, l'efficacité du conseil pourrait s'en trouver compromise.

9.117 Il incombe au conseil d'être proactif dans la détermination de ses besoins en matière d'information et d'obtenir cette information de la direction.

Recommandations

9.118 Nous avons recommandé que le conseil réévalue ses besoins en matière d'information à la lumière de l'information fournie dans la présente section et dans d'autres sections de notre chapitre. Il semble que des informations additionnelles ou présentées différemment pourraient aider le conseil à évaluer les progrès de la direction pour ce qui est de réaliser ses projets, de veiller à ce que les biens de la société ne soient pas soumis à des risques indus et de vérifier la conformité aux politiques de la société. Toute information additionnelle nécessaire devrait être demandée à la direction.

9.119 Nous avons recommandé aussi que, au minimum, les rapports du groupe de vérification interne soient régulièrement fournis aux membres du conseil à des fins d'examen.

Réponse de la société

9.120 *Le conseil est toujours satisfait du cheminement et du contenu de l'information fournie par la direction. Jusqu'à présent, il a été répondu à toutes les demandes d'information supplémentaire. Pour ce qui est des sommaires des rapports du groupe de vérification interne, le conseil les recevra à l'avenir de façon régulière. [Traduction]*

Relations entre le conseil et le président-directeur général

9.121 Le président-directeur général entretient des relations étroites avec le conseil d'administration de la société. Il est membre d'office du conseil et est un lien de gestion clé avec le conseil. Les règlements administratifs précisent que le président doit faire rapport au conseil d'administration.

9.122 En ce qui concerne la nomination du président-directeur général, le paragraphe 9(1) de la loi précise ce qui suit : *Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le Conseil nomme un directeur général de la Société [...] Le directeur général ne peut faire l'objet d'une suspension, d'un licenciement, d'une cessation d'emploi ou être autrement délogé de son poste par le Conseil sans l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil.*

9.123 Dans les faits cependant, contrairement à nos attentes, c'est uniquement le lieutenant-gouverneur en conseil qui choisit le président-directeur général. Le conseil n'a rien à dire dans la nomination du président-directeur général. Il ne fait qu'approuver les augmentations de traitement.

9.124 La loi régissant la société semble préciser assez clairement que le président-directeur général doit être nommé par le conseil et que la nomination doit être approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil. À titre de comparaison, le président-directeur général de Services Nouveau-Brunswick aussi est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais le paragraphe 11(1) de la *Loi portant sur Services Nouveau-Brunswick* dit clairement que : *Le lieutenant-gouverneur en conseil doit nommer un président de la Corporation.* À notre avis, l'intention de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* au moment de sa rédaction différait de l'intention de la *Loi portant sur Services Nouveau-Brunswick*. Selon notre interprétation, la loi sur la société voulait que le conseil choisisse et recommande des candidats au lieutenant-gouverneur en conseil pour le poste de président-directeur général. Le lieutenant-gouverneur en conseil ne devrait pas être l'instigateur du processus.

9.125 Selon la définition de reddition de comptes établie plus tôt (l'obligation de répondre des pouvoirs et des responsabilités qui sont conférés), le président-directeur général devrait rendre des comptes au conseil. Un examen régulier du rendement du président-directeur général par le conseil devrait normalement servir à remplir cette obligation redditionnelle. Or, les membres du conseil ont dit que le président-directeur général ne fait l'objet d'aucune évaluation officielle de son rendement. Pour une partie des membres du conseil, les observations positives formulées par les vérificateurs externes ont pour effet de sanctionner le rendement du président-directeur général. Sinon, ils nous ont dit que son rendement est évalué à l'amiable, au jour le jour.

9.126 Nous sommes d'avis que le conseil devrait procéder à une évaluation officielle annuelle du président-directeur général. Pour qu'un tel examen soit valable, il faut une description complète du poste de président-directeur général, y compris des objectifs prédéfinis auxquels comparer son rendement. En temps normal, ces objectifs devraient refléter les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels annuels de la société. De tels examens officiels sont aujourd'hui chose courante dans les sociétés canadiennes, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans son bulletin de janvier 1999 sur la gouverne, le Conference Board du Canada déclare que la plupart des sociétés ont une description de poste pour leur président-directeur général et que la plupart des conseils effectuent des évaluations du rendement officielles du président-directeur général. Étant donné la petite taille du conseil de la société, nous estimons que tous les membres du conseil devraient participer au processus d'évaluation.

Recommandations

9.127 Nous avons recommandé que le conseil choisisse et recommande au lieutenant-gouverneur en conseil les futurs candidats au poste de président-directeur général de la Société des alcools, en conformité avec la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*. Sinon, la loi devrait être modifiée pour entériner la pratique actuelle.

9.128 Nous avons recommandé que le conseil effectue une évaluation officielle annuelle du rendement du président-directeur général. Tous les membres du conseil devraient avoir l'occasion de participer au processus.

9.129 Nous avons recommandé qu'une description du poste de président-directeur général soit rédigée.

Réponse de la société

9.130 *Le conseil est persuadé que l'article de la Loi sur la Société des alcools qui traite de la nomination du président-directeur général est applicable et pertinent tel qu'il est actuellement rédigé.*

9.131 *Bien qu'il soit à l'aise avec la méthode actuelle d'évaluation du président-directeur général, le conseil examinera d'autres méthodes en vigueur pour les présidents-directeurs généraux d'autres sociétés de la Couronne et les sous-ministres. Pour ce qui est d'une éventuelle description de poste, l'article 9 de la loi et les règlements administratifs définissent les fonctions et les responsabilités du poste. [Traduction]*

Rapports externes du conseil

9.132 Notre sixième critère d'évaluation de la gouverne a trait aux questions de gouverne et de reddition de comptes.

Le conseil de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick doit s'assurer que des informations suffisantes et pertinentes sont communiquées au gouvernement et à l'Assemblée

législative par l'entremise du ministre des Finances pour permettre une évaluation objective du rendement de la société.

9.133 Comme il est mentionné précédemment, la loi ne fournit aucune directive particulière aux membres du conseil sur la façon de s'acquitter de leur obligation redditionnelle envers le ministre des Finances

***Information redditionnelle
fournie par le conseil –
Rapport annuel de la société***

9.134 Comme nous le soulignons précédemment, nous sommes d'avis que le conseil de la société doit rendre compte du rendement de la société au ministre des Finances. Pour s'acquitter de son obligation redditionnelle envers le ministre, il doit lui fournir de l'information qui lui permet d'évaluer objectivement son rendement (c'est-à-dire le rendement de la société). L'instrument de communication de cette information est le rapport annuel de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

9.135 Le président-directeur général a noté que le conseil intervient très peu dans la préparation ou la publication du rapport annuel de la société. Le conseil participe à l'approbation des états financiers annuels et rencontre les vérificateurs externes pour discuter des résultats de la vérification financière annuelle. Le rapport annuel contient aussi une brève lettre d'accompagnement de la présidence adressée au ministre des Finances. Sinon, le conseil n'y joue aucun rôle et reçoit un exemplaire du rapport annuel de la société en même temps que le public. Le président-directeur général a déclaré que, à son avis, le rapport annuel actuel est un rapport de gestion, à savoir un simple état financier vérifié accompagné de quelques statistiques et de notes. Nous croyons par contre que le rapport annuel devrait devenir un document par lequel le conseil s'acquitte de son obligation redditionnelle en faisant rapport du rendement de la corporation. En conséquence, nous croyons que le conseil devrait examiner le rapport annuel et fournir son apport avant sa publication.

9.136 En 1994, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a adopté une directive sur les rapports annuels visant tous les ministères et organismes de la Couronne. La directive établit des exigences relatives à la forme et au contenu des rapports annuels. Selon la directive, la fonction première d'un rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général. Il est l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action.

9.137 Il est également précisé dans la directive que : *Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les*

programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes.

9.138 La directive s'applique à la partie IV des services publics (dont la Société des alcools du Nouveau-Brunswick). En conséquence, nous avons effectué un bref examen du rapport annuel de la société pour l'exercice terminé le 31 mars 1998 pour voir la mesure dans laquelle la directive est observée. De façon générale, nous avons constaté des lacunes importantes dans la conformité à la directive gouvernementale sur les rapports annuels.

9.139 Les domaines dans lesquels la directive sur les rapports annuels est respectée sont les suivants :

- L'information est présentée en regard du degré d'acceptation par la clientèle. Nous sommes d'avis que, pour la société, le niveau des ventes est le principal indicateur de l'acceptation des programmes par la clientèle.
- De l'information financière sur les résultats réels par rapport au budget est présentée. Les écarts sont expliqués de façon sommaire.
- Le rapport annuel a été déposé bien avant la date limite de présentation prévue dans la loi.

9.140 Les domaines dans lesquels la directive sur les rapports annuels n'est pas respectée sont les suivants :

- L'énoncé de mission de la société n'est pas communiqué.
- Les objectifs stratégiques généraux ne sont pas présentés, puisqu'ils ne sont pas documentés.
- Aucun indicateur du rendement non financier n'est présenté, puisque de tels indicateurs n'ont pas été établis pour la société. Quelques statistiques sont présentées, mais aucune information n'est fournie pour les lier à des objectifs stratégiques particuliers ou pour tenter d'interpréter ou d'évaluer les résultats qu'elles illustrent.
- La réalisation des projets de la société est abordée, mais pas en rapport avec les objectifs stratégiques.
- Puisque l'organisation n'a pas documenté les objectifs stratégiques, un examen de la pertinence des programmes en regard de ces objectifs n'a pu être effectué.

9.141 À notre avis, le rapport annuel de 1997-1998 de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick n'est pas un document de reddition de

comptes complet. Comme il est noté ci-dessus, il manque plusieurs des caractéristiques précisées dans la directive provinciale sur les rapports annuels. Les caractéristiques ont toutes trait de quelque façon au rapport sur le rendement et, par conséquence, à la reddition de comptes.

Recommandations

9.142 Nous avons recommandé que le conseil s'approprie le rapport annuel de la société pour en faire un instrument par l'entremise duquel il s'acquitte de son obligation redditionnelle envers le ministre des Finances.

9.143 Nous avons recommandé que le rapport annuel soit modifié pour le rendre conforme à la directive provinciale sur les rapports annuels.

Réponse de la société

9.144 *Bien que le conseil n'exerce pas de contrôle sur le contenu rédactionnel du rapport annuel, les rapports hiérarchiques continus font en sorte que le rapport représente la position du conseil. Dorénavant, les rapports annuels feront l'objet d'un examen final par le conseil avant leur parution.*

9.145 *Pour ce qui est de la politique provinciale sur les rapports annuels, la publication de la Société des alcools est rédigée à l'intention d'un auditoire varié. À part remplir les obligations en matière de présentation des rapports à l'Assemblée législative, le rapport est distribué à d'autres gouvernements et à divers fournisseurs partout dans le monde. En conséquence, le format et le contenu sont structurés pour s'adresser à de tels auditoires, à l'instar des rapports des autres sociétés des alcools canadiennes. La société a obtenu antérieurement, du Cabinet du premier ministre, une exemption de conformité par l'entremise du bureau du greffier. [Traduction]*

Rapports publics et liaison

9.146 Les membres du conseil ont dit ne pas avoir beaucoup de contact avec le public. Lorsque des membres du public communiquent avec eux, ils les renvoient à la direction de la société. Par ailleurs, le conseil a très peu de contacts officiels avec le ministre des Finances ou d'autres représentants provinciaux.

Relations du conseil avec le Comité des corporations de la Couronne

9.147 À l'heure actuelle, la Société des alcools comparait chaque année devant le Comité des corporations de la Couronne de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Le président-directeur général s'y présente au nom de la société. On nous a dit que la présidence du conseil y a assisté jusqu'au milieu des années 80, après quoi le président-directeur général l'a remplacé. Nous estimons qu'il serait approprié pour la présidence du conseil de comparaître en même temps que le président-directeur général. La présidence pourrait répondre aux questions ayant trait à la gouverne, ce qui assurerait l'examen de la reddition de comptes sur le rendement par le conseil.

Dans les faits toutefois, le président-directeur général continuerait de répondre à la majorité des questions du comité.

Recommandation

9.148 Nous avons recommandé que la présidence du conseil de la Société des alcools compareisse annuellement devant le Comité des corporations de la Couronne en même temps que le président-directeur général.

Réponse de la société

9.149 Les vérifications effectuées auprès d'autres sociétés de la Couronne confirment que la façon de procéder de la Société des alcools est, à cet égard, conforme à celle de ces autres sociétés. De plus, la société comprend que le but du comité est de fournir aux membres un accès direct au président-directeur général, tout comme les sous-ministres qui comparaissent devant le Comité des comptes publics.

9.150 Le conseil est d'avis que le président-directeur général est le responsable approprié pour représenter la société devant le comité.

[Traduction]

Chapitre 10

Société d'aménagement régional

Fonds de développement économique

Contenu

Contexte	225
Étendue	227
Résumé des résultats	227
Exigences relatives aux propositions	228
Lignes directrices relatives aux propositions	228
Processus d'approbation	230
Surveillance	236
Conclusion	238

Société d'aménagement régional

Fonds de développement économique

Contexte

La société

10.1 La Société d'aménagement régional est un organisme de la Couronne provincial constitué par une loi de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Le rôle de la société, telle qu'elle le décrit dans son rapport annuel de 1997-1998, est le suivant :

Aujourd'hui, la Société est l'organisme directeur en ce qui concerne le processus de planification et de négociation d'ententes et d'arrangements fédéraux-provinciaux en matière de développement économique. Elle formule aussi des recommandations au Cabinet quant aux priorités provinciales liées au développement économique.

La Société a comme rôle permanent de fournir les services de gestion financière et administrative pour toutes les ententes fédérales-provinciales. La réalisation des programmes et des projets incombe surtout aux ministères d'exécution provinciaux. [...]

La Société d'aménagement régional est aussi chargée de la mise en œuvre du Programme d'aide au développement, de l'Initiative Action Nord, ainsi que de la gestion globale et de la coordination du Fonds de développement économique, de la gestion financière de son organisme de service spécial et de la coordination de l'Initiative conjointe de développement économique au nom de la province.

Décision d'examiner le Fonds de développement économique

10.2 L'année dernière, nous avons effectué une vérification de large portée du ministère du Développement économique et du Tourisme; or, comme la Société d'aménagement régional s'occupe aussi du secteur du développement économique, nous avons pensé qu'il serait profitable d'examiner ses programmes de développement économique.

10.3 Lors de vérifications financières réalisées au cours d'exercices antérieurs, notre bureau a souvent eu de la difficulté à déterminer qui est responsable des projets coordonnés par la Société d'aménagement régional (SAR). La SAR administre des fonds et des initiatives tels que le Fonds de développement économique, mais les projets sont réalisés par d'autres ministères. Les coûts sont prévus au budget de la SAR et les dépenses réelles sont comptabilisées dans les états de la SAR, mais les fonds sont dépensés par les ministères qui exécutent les projets.

10.4 Les ministères sont responsables de leurs dépenses en rapport avec leurs budgets. Toutefois, les fonds fournis aux ministères par la SAR échappent au processus redditionnel habituel des ministères. Nous avons voulu comprendre et évaluer le processus redditionnel en place à la SAR en examinant son rôle dans l'approbation et la surveillance des projets qu'elle finance.

10.5 Le montant des contributions fédérales et la méthode de financement connaissent aussi des changements. Le rapport annuel de 1997-1998 du Fonds de développement économique de la SAR précise ce qui suit : *La fin des ententes fédérales-provinciales dans des secteurs particuliers, de même qu'une réduction globale du partage des frais par le fédéral au cours des cinq prochaines années ont obligé la province à chercher de nouveaux modes de financement pour des projets de développement hautement prioritaires. Le Fonds de développement économique représente une des solutions.*

10.6 Le Fonds de développement économique, entièrement financé par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, est l'un des principaux outils dont se sert la SAR pour promouvoir le développement régional.

Le Fonds de développement économique

10.7 Établi par le Conseil exécutif du gouvernement du Nouveau-Brunswick en octobre 1995, le Fonds de développement économique a entamé ses activités le 1^{er} avril 1996. Le Fonds contribue au financement de projets de développement prioritaires qui ne reçoivent pas de financement de la nouvelle Entente de développement économique régional fédérale-provinciale ou d'un crédit budgétaire ministériel. Le financement est entièrement assuré par le budget annuel de la SAR.

10.8 Le Fonds est destiné aux priorités économiques stratégiques des ministères et organismes provinciaux. Le fait que les ministères doivent tous présenter leurs propositions en même temps facilite les comparaisons et aide les décideurs à examiner les projets dans une perspective provinciale plutôt que dans une perspective ministérielle.

10.9 Durant l'exercice 1997-1998, 21 projets parmi les 36 propositions soumises ont été approuvés. Les dépenses ont totalisé 15 174 833 \$. Les projets financés portaient sur la sylviculture sur les terres de la Couronne, le marketing touristique, le développement

agricole, le développement des pêches, le développement minier, Film Nouveau-Brunswick, la formation dans le secteur de la technologie de l'information et les coûts en capital liés à l'établissement des centres d'appels du gouvernement.

10.10 La priorité est accordée aux projets qui s'insèrent dans la stratégie de développement économique du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Les activités du Fonds de développement économique de la SAR sont communiquées dans le rapport annuel du Fonds.

Étendue

10.11 Nous avons examiné les activités de la Société d'aménagement régional et plus particulièrement le Fonds de développement économique.

10.12 Par notre travail, nous avons voulu vérifier si des systèmes adéquats sont en place pour l'approbation du financement et la surveillance des projets.

Résumé des résultats

10.13 À notre avis, le Fonds de développement économique est un outil valable pour répondre dans une perspective provinciale aux demandes stratégiques de financement économique provenant des ministères et des organismes provinciaux, mais des améliorations sont nécessaires.

10.14 Pourvu qu'ils soient pleinement respectés, les éléments obligatoires que les requérants sont tenus d'inclure dans leur proposition sont suffisants et adéquats pour permettre au personnel et au conseil d'administration de la SAR d'évaluer les projets.

10.15 Les propositions présentées par les ministères pourraient être améliorées par la prestation d'informations plus complètes (quantitatives et explicatives) pour permettre un examen complet des projets et l'évaluation de la vraisemblance des chiffres.

10.16 Le conseil d'administration n'approuve pas les recommandations concernant les placements du Fonds de développement économique avant leur présentation au Conseil de gestion.

10.17 Les recommandations adressées au Conseil de gestion devraient comprendre une évaluation de chaque projet fondée sur les critères d'examen.

10.18 L'application rigoureuse des critères d'examen au processus d'évaluation et au suivi durant le processus de surveillance améliorerait considérablement la qualité de l'information dont disposent les décideurs.

10.19 Il faudrait instaurer un mécanisme pour assurer la suffisance de l'information fournie dans les rapports d'activité des ministères.

10.20 Le conseil d'administration devrait envisager des mesures correctrices à prendre dans les cas où les progrès en vue de l'atteinte des objectifs sont lents, et documenter ces mesures dans les lignes directrices.

Exigences relatives aux propositions

10.21 Le rapport annuel de 1997-1998 du Fonds de développement économique de la SAR précise que :

Le Fonds de développement économique finance des activités choisies en matière de développement économique gouvernemental, notamment :

- *activités qui s'ajoutent sur le plan des services actuels;*
- *le respect des priorités gouvernementales identifiées en matière de création d'emploi et de développement économique durable;*
- *une confirmation que les autres programmes et services gouvernementaux ont été utilisés au maximum.*

La Société d'aménagement régional agit comme coordonnatrice du Fonds de développement économique [...] Le rôle de la Société consiste à aider les ministères à établir quelle source extérieure de financement est la plus adéquate pour les activités prioritaires.

10.22 Il pourrait s'agir entre autres de déterminer à quels autres programmes provinciaux ou fédéraux les projets pourraient être admissibles.

Lignes directrices relatives aux propositions

10.23 En février 1996, le Cabinet a approuvé pour le Fonds de développement économique des *Lignes directrices pour la gestion* qui énumèrent les éléments à inclure dans les propositions présentées par les ministères.

10.24 Le contenu doit comprendre les éléments suivants :

- **Sommaire de la proposition**
 - But et objectifs
 - Raison d'être stratégique (comment le projet profite au N.-B.)
- **Description de la proposition**
 - Activités et bénéficiaires
 - Coûts
 - Partenaires (participation)

- Évaluation des résultats
 - Avantages mesurables
 - Avantages liés au développement (croissance à long terme)
- Mise en œuvre
 - Gestion
 - Besoins en ressources
- Rapport des responsables
- Consultation
- Facteurs environnementaux
- Plan de communication

Observation

10.25 Pourvu qu'ils soient pleinement respectés, les éléments obligatoires que les requérants sont tenus d'inclure dans leur proposition sont suffisants et adéquats pour permettre au personnel et au conseil d'administration de la SAR d'évaluer les projets.

10.26 En 1997-1998, les projets de Film NB et de sylviculture sur les terres de la Couronne ont représenté les dépenses les plus importantes du Fonds de développement économique, comptant respectivement pour 1 161 852 \$ et 5 400 000 \$. Ces deux affectations représentent plus de 43 % de la somme de 15 millions de dollars que le Fonds avait à dépenser en 1997-1998.

10.27 La proposition de Film NB contenait des statistiques générales sur des productions antérieures et sur les retombées économiques pour la province. La proposition de 5,4 millions de dollars pour des activités de sylviculture sur les terres de la Couronne dépassait à peine quatre pages et contenait surtout des informations qualitatives.

10.28 L'établissement d'avantages mesurables est essentiel à la surveillance des réalisations. Dans les dossiers examinés, les coûts et les avantages mesurables n'étaient pas assez définis, et aucun calendrier n'accompagnait les propositions.

10.29 Dans le projet de sylviculture sur les terres de la Couronne, nous n'avons vu aucun calcul détaillé des coûts. Aucune information n'était fournie concernant le salaire horaire des travailleurs, leur rémunération hebdomadaire ou les régions visées par les travaux. (De telles données auraient contribué à montrer comment le projet répondait à un critère d'examen important, soit l'impact sur la situation économique défavorable dans certaines régions de la province.)

10.30 Quant au projet de Film NB, aucune information détaillée sur les coûts engagés au Nouveau-Brunswick n'était fournie. Dans la demande de financement, le ministère d'exécution s'est borné à mentionner les coûts totaux pour la province, et non les coûts qu'allaient engager les producteurs du Nouveau-Brunswick.

10.31 Nous comprenons qu'il est difficile d'obtenir des détails sur les productions futures, mais nous sommes d'avis que les productions antérieures auraient pu fournir de l'information sur l'impact des investissements publics antérieurs, ce qui aurait aidé les décisionnaires à évaluer les retombées de cet investissement en particulier.

10.32 Dans les deux dossiers examinés, nous n'avons trouvé rien qui nous indique que la meilleure utilisation possible d'autres programmes pertinents avait déjà été faite.

Recommandation

10.33 Les propositions présentées par les ministères pourraient être améliorées par la prestation d'informations plus complètes (quantitatives et explicatives) pour permettre un examen complet des projets et l'évaluation de la vraisemblance des chiffres.

Processus d'approbation

10.34 La Société d'aménagement régional reçoit des propositions des ministères et des sociétés de la Couronne non commerciales au cours du processus budgétaire pour permettre la réalisation au début de l'exercice suivant des projets financés.

10.35 Les ministères doivent fournir des indicateurs des résultats ainsi que des avantages escomptés des activités qu'ils proposent. Le processus d'examen suivi pour l'attribution des fonds permet d'établir des priorités parmi les projets à partir de cette information.

10.36 Les fonds sont affectés à chaque exercice. Lorsqu'une proposition est approuvée, le ministère d'exécution est informé du financement, des conditions liées à la proposition et des mesures de mise en œuvre à suivre.

Information sur les priorités

10.37 *Vers l'autosuffisance et Ensemble, toujours de l'avant!* sont les deux documents sur lesquels s'appuient les *Lignes directrices pour la gestion* du Fonds de développement économique pour déterminer les priorités du gouvernement. Au moment de notre vérification, ces documents représentaient, à notre avis, le principal outil de la SAR pour lier les recommandations concernant les investissements du Fonds aux priorités du gouvernement.

10.38 Alors que le document intitulé *Ensemble, toujours de l'avant!* est régulièrement mis à jour, *Vers l'autosuffisance* date d'avril 1993 et n'a encore jamais été mis à jour.

10.39 À notre avis, la situation économique du Nouveau-Brunswick est probablement trop volatile pour qu'on puisse se fier à un document qui date de plus de cinq ans comme l'une des principales sources d'information pour évaluer des projets.

10.40 La direction de la SAR nous a informés que d'autres sources d'information doivent être prises en compte pour mieux connaître les

« priorités du gouvernement ». Le discours du trône, notamment, est une source possible.

10.41 Les discussions avec les membres du conseil d'administration (qui sont en majorité des sous-ministres), les ministères et le Cabinet du premier ministre sont aussi de très bonnes sources d'information sur les priorités du gouvernement, car elles fournissent des indications sur les priorités actuelles.

10.42 Nous sommes d'avis que la SAR donne suffisamment l'occasion aux ministères de faire connaître leurs priorités *les plus importantes* grâce aux consultations qu'elle mène auprès des parties en cause.

10.43 Nous sommes d'accord avec le personnel de la SAR sur le fait qu'il est difficile de saisir quelles sont les principales « priorités du gouvernement ». Il n'existe aucune liste des priorités, lesquelles, de plus, changent. Comme il est noté précédemment, les documents clés peuvent devenir périmés.

Observation

10.44 Il n'est pas facile de déterminer quelles sont les « principales priorités » du gouvernement. Celles-ci se précisent au fur et à mesure que la consultation décrite ci-dessus progresse. Elles ne sont pas toujours connues à l'avance.

Critères d'examen

10.45 Le rapport annuel du Fonds de développement économique précise que : *Les propositions sont étudiées selon l'« approche d'entreprise »*, qui permet de démontrer clairement les bénéfices mesurables des activités proposées.

10.46 Les *Lignes directrices pour la gestion* du Fonds de développement économique font aussi état d'une « approche d'entreprise » ou : « analyse commerciale de cas » pour les propositions présentées. Cette approche est définie ainsi :

le degré où les activités envisagées apportent une valeur ou une contribution attestée au développement économique du Nouveau-Brunswick sur le plan des résultats prévus et où elles mesurent ces résultats en fonction de leur capacité de créer au Nouveau-Brunswick des emplois et une croissance économique durables à long terme.

10.47 Les *Lignes directrices pour la gestion* du Fonds de développement économique précisent aussi que :

Les critères suivants seront utilisés pour examiner les propositions d'aide financière au titre du Fonds de développement économique.

- *Impact économique positif important sur la création d'emplois, l'expansion de l'assise économique ou l'amélioration de la situation du marché du travail.*
- *Impact important sur le plan d'aborder la situation économique défavorable dans des régions données de la province.*
- *Degré où l'initiative favorise des possibilités de production de valeur ajoutée au sein des industries du Nouveau-Brunswick.*
- *Degré où l'initiative contribue à améliorer la compétitivité internationale des entreprises et des secteurs industriels du Nouveau-Brunswick grâce à une productivité et à une efficience accrues.*
- *Degré où le secteur, la région ou la collectivité qui est ciblé appuie l'initiative et est prêt à y participer, sur le plan financier ou autrement, à la suite de consultations valables et appropriées.*
- *Incapacité de procéder sans l'aide du fonds, en raison de l'emplacement, de la portée, de contraintes temporelles ou du risque.*

10.48 La direction de la SAR nous a informés qu'aucune évaluation officielle des projets présentés n'est réalisée sur la base de ces critères. Ce sont plutôt les *priorités du gouvernement* qui guident principalement l'examen des projets.

10.49 On nous a dit aussi qu'il est difficile d'évaluer les projets sur la base de ces critères, l'évaluation étant uniquement fondée sur un jugement subjectif.

10.50 Bien que nous soyons d'accord avec le fait que le jugement a sa part dans le processus d'évaluation, nous estimons que ce jugement devrait s'exercer dans le contexte de critères établis.

10.51 Le décret en conseil qui crée le Fonds décrit le but de ce dernier comme étant le financement de projets de développement économique hautement prioritaires.

10.52 Nous sommes d'accord avec le personnel de la SAR pour dire que les priorités du gouvernement doivent être prises en compte dans la prise de décision. Mais nous croyons aussi que le processus d'approbation de la SAR devrait également s'appuyer sur les *Lignes directrices pour la gestion*.

10.53 Les critères décrits dans *Les lignes directrices pour la gestion* sont, à notre avis, conformes aux objectifs du Fonds et de son approche d'entreprise. Il y aurait lieu d'utiliser ces critères pour formuler des recommandations au Conseil de gestion sur les projets présentés par les ministères. Les responsables élus auraient alors l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions.

Recommandation

10.54 Chaque projet devrait faire l'objet d'une évaluation officielle fondée sur les critères d'examen.

10.55 Pour faciliter le processus d'évaluation et assurer la cohérence, il faudrait que les décisionnaires aient accès à de l'information liée aux critères. Par exemple, lorsque des propositions mentionnent la création d'emplois, il serait utile que toutes les propositions soient basées sur la même définition d'emploi. Il serait utile également que les régions dont les conditions économiques sont défavorables, critère mentionné dans les *Lignes directrices pour la gestion*, soient énumérées.

Recommandation

10.56 Les lignes directrices relatives à l'examen des projets pourraient être améliorées afin de faciliter le processus d'évaluation et d'assurer la cohérence parmi les demandes.

Conseil d'administration

10.57 La présidence du conseil d'administration de la SAR, qui est composé de sous-ministres provinciaux, est assurée par le président de la SAR. Le personnel de la SAR assiste aux réunions du conseil à titre de personnel de soutien.

10.58 Comme préparation aux réunions, le personnel de la SAR consulte les différents ministères au sujet de leurs projets.

10.59 Les réunions avec le conseil d'administration ont pour but d'obtenir l'apport et la collaboration de ce dernier afin que le personnel de la SAR puisse formuler ses recommandations.

10.60 Avant de formuler ses recommandations annuelles au Conseil de gestion au sujet des investissements du Fonds, le personnel de la SAR consulte le Cabinet du premier ministre et lui envoie une ébauche de ses recommandations aux fins de rétroaction. Après avoir pris en considération l'apport du Cabinet du premier ministre, le personnel de la SAR envoie les recommandations au Conseil de gestion aux fins d'examen et au Cabinet aux fins d'approbation définitive.

10.61 La méthode décrite ci-dessus ne semble pas suivre les *Lignes directrices pour la gestion* du Fonds de développement économique, qui précisent ceci : *Les priorités retenues par le conseil d'administration seront transmises au Conseil de gestion (au moyen d'un mémoire préparé par la Société d'aménagement régional), qui prendra la décision définitive sur l'affectation des fonds.* Selon cette

ligne directrice, c'est le conseil d'administration de la SAR, et non son personnel, qui est censé informer le Conseil de gestion des priorités.

10.62 Au cours de notre examen des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la SAR des deux dernières années, nous n'avons trouvé aucune mention de vote par le conseil sur les projets présentés. En une année, le conseil a effectivement recommandé au Conseil de gestion l'affectation des fonds par ministère, mais aucune position n'a été prise sur aucun projet en particulier. En fait, outre l'approbation du procès-verbal de la réunion précédente, les motions présentées au conseil et ayant fait l'objet d'un vote sont très rares.

Observation

10.63 Le conseil d'administration n'approuve pas les recommandations concernant les investissements du Fonds de développement économique avant leur présentation au Conseil de gestion.

10.64 Nous avons aussi cherché dans la loi établissant la société des renvois au conseil d'administration. Le seul renvoi au conseil d'administration dans la loi est le suivant : *Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer les administrateurs de la Société.*

Observation

10.65 Le rôle, l'autorité et la responsabilité du conseil d'administration ne sont pas définis dans la loi habilitante.

10.66 Tel qu'il est mentionné précédemment, le rapport annuel de 1997-1998 de la SAR précise que *la Société [...] formule aussi des recommandations au Cabinet quant aux priorités provinciales liées au développement économique.*

10.67 Cela étant dit, l'hypothèse la plus raisonnable et la plus logique serait de croire que « la Société » désigne l'instance supérieure de la SAR et que cette instance est assistée par le personnel, et non l'inverse.

10.68 On nous a dit toutefois que, par le passé, la formulation de recommandations par le conseil d'administration au Conseil de gestion était de nature conflictuelle et nuisait aux relations entre les administrateurs.

Recommandation

10.69 Le conseil d'administration devrait approuver les recommandations concernant les investissements du Fonds de développement économique avant leur présentation au Conseil de gestion. Si le conseil d'administration s'abstient de formuler de telles recommandations, il faudrait remanier les lignes directrices afin d'expliquer clairement le rôle du personnel et du conseil d'administration de la SAR dans le processus décisionnel.

Réponse de la société

10.70 *Notons que les Lignes directrices pour la gestion mentionnent les priorités retenues par le conseil, et non les priorités approuvées par le*

conseil d'administration de la société. À notre avis, la différence entre l'interprétation de ces deux énoncés est considérable. [...] Les lignes directrices pour la gestion n'exigent pas que le conseil d'administration de la SAR approuve les priorités, mais qu'il les examine et qu'il envoie au Conseil de gestion aux fins d'approbation les priorités qu'il retient. Il y a peut-être lieu de reformuler les lignes directrices de façon plus concise quant au rôle du conseil d'administration de la SAR dans le processus décisionnel. [Traduction]

Information pour le Conseil de gestion

10.71 Nous avons examiné l'information présentée au Conseil de gestion au sujet des recommandations de financement concernant le Fonds de développement économique.

10.72 L'information qu'on nous a fournie consistait en une brève description de chaque projet. Les descriptions variaient de deux phrases pour certains à deux ou trois paragraphes pour d'autres.

10.73 Étaient également fournis le nom des ministères d'exécution, le total des coûts pour l'exercice à venir, le financement demandé et le financement du Fonds de développement économique ou autre solution recommandée.

10.74 Il n'y avait que très peu d'information relative aux critères d'examen décrits dans les *Lignes directrices pour la gestion*. Celles-ci, approuvées par le Conseil de gestion, comprennent des critères que le conseil d'administration est tenu d'appliquer dans son examen des projets dans le cadre d'une approche d'entreprise.

10.75 Les résultats de l'examen par rapport aux critères seraient utiles pour l'approbation ou le rejet des recommandations de financement relatives au Fonds de développement économique.

10.76 Les responsables élus et leurs conseillers politiques seraient alors en meilleure position pour choisir les projets en se fondant sur leurs priorités gouvernementales, en toute connaissance de cause de l'examen réalisé sur la base d'une approche d'entreprise.

10.77 À notre avis, l'information fournie au Conseil de gestion pourrait être améliorée en y ajoutant l'information mentionnée ci-dessus.

Recommandation

10.78 Le Conseil de gestion devrait recevoir une évaluation des projets présentés qui est fondée sur les critères d'examen précisés dans les *Lignes directrices pour la gestion*.

Réponse de la société

10.79 Le Conseil de gestion reçoit du Cabinet une note de service accompagnée de documents justificatifs détaillés à l'appui des priorités recommandées aux fins d'approbation. La note de service du Cabinet satisfait aux lignes directrices relatives aux présentations du Cabinet.

Les responsables de la SAR explique chaque projet en détail au personnel du ministère des Finances. Les responsables de la SAR comparaissent devant le Conseil de gestion pour présenter les projets aux ministres et répondre à toute question que les membres du Conseil de gestion pourraient avoir au sujet des propositions. Le processus de sélection est fondé sur les priorités définies au préalable par le gouvernement, et les propositions sont soumises en vue d'une décision de financement et du moment de leur mise en œuvre. Nous sommes convaincus que les ministres du Cabinet possèdent suffisamment d'information pour prendre des décisions de financement éclairées, et rien ne nous fait croire le contraire. [Traduction]

Surveillance

Rapports d'activité

10.80 Une fois par année, les ministères d'exécution fournissent au conseil d'administration un rapport sur les progrès et les réalisations de leurs projets. Cette information est ensuite communiquée dans le rapport annuel du Fonds de développement économique. Les rapports d'activité fournissent de l'information sur les résultats mesurables atteints et sur les objectifs visés.

10.81 Les rapports d'activité sont présentés au conseil d'administration à titre informatif seulement. Si les progrès sont médiocres, le conseil n'impose aucune mesure correctrice à part prendre ce fait en considération dans l'examen des propositions de l'exercice suivant.

10.82 Les dossiers des deux principaux projets que nous avons examinés (Film NB et sylviculture sur les terres de la Couronne) fournissent peu d'information dans les rapports d'activité. En plus, tel qu'il est mentionné précédemment, aucun avantage mesurable n'est fourni, de sorte que le processus de surveillance n'est pas très valable.

10.83 Le rapport d'activité de Film NB ne fournit aucun détail sur les points importants. Aucune information n'est communiquée concernant des emplois à temps plein ou à temps partiel pour les gens du Nouveau-Brunswick, ni sur la qualité ou la pertinence de la formation reçue dans le cadre du projet.

10.84 Quant au projet de sylviculture sur les terres de la Couronne, *Les lignes directrices pour la gestion* mentionnent l'« impact important sur le plan d'aborder la situation économique défavorable dans des régions données de la province ». Nous n'avons trouvé aucune information sur les régions qui bénéficiaient du projet de sylviculture ni sur le niveau de rémunération des employés. À cause du manque d'information, il est impossible d'évaluer dans quelle mesure le projet verse des salaires suffisants aux travailleurs. De plus, il est difficile de déterminer si le projet contribue à atténuer le problème des régions où les conditions économiques sont défavorables.

10.85 L'objectif du projet est de maximiser le niveau durable actuel de résineux et de feuillus ainsi que de favoriser l'accroissement à long terme du volume de résineux et de feuillus.

10.86 Les documents soumis sur les résultats pour 1997-1998 indiquent le nombre d'hectares plantés, mais non le nombre d'hectares récoltés, ce qui rend difficile l'évaluation du degré auquel l'objectif a été atteint.

Recommandations

10.87 Il faudrait instaurer un mécanisme pour assurer la suffisance de l'information fournie dans les rapports d'activité des ministères.

10.88 Le conseil d'administration devrait envisager des mesures correctrices à prendre dans les cas où les progrès en vue de l'atteinte des objectifs sont lents, et documenter ces mesures dans les lignes directrices.

Procédures de surveillance

10.89 La direction de la SAR n'a établi aucun processus officiel visant à vérifier l'exactitude de l'information fournie dans les rapports d'activité. Le personnel de la SAR ne reconnaît pas qu'il s'agit d'une de ses responsabilités.

10.90 Nous sommes d'avis que la société devrait appliquer des procédures de surveillance visant à déterminer si l'information fournie est exacte, ce qui aiderait à tenir les gens responsables des fonds qu'ils ont reçus.

10.91 Nous comprenons qu'il n'est pas nécessaire que les procédures soient aussi rigoureuses pour un ministère qu'elles le seraient pour une opération conclue avec le secteur privé, mais nous pensons quand même que les ministères d'exécution devraient faire l'objet d'un certain examen par les organismes de financement.

10.92 La surveillance pourrait consister en un examen périodique au moyen de demandes de renseignements ou l'observation des méthodes employées par le ministère pour obtenir son information et préparer ses calculs.

10.93 Par ailleurs, la vraisemblance des définitions des principales hypothèses pourrait être examinée (par exemple, la définition d'« emploi créé »), ce qui contribuerait à assurer la vraisemblance et la cohérence des rapports par les ministères.

10.94 Le rapport annuel de 1997-1998 du Fonds de développement économique fait état de certaines des activités de Film NB de la façon suivante : *Film NB a contribué à créer plus de 450 années-personnes de travail.*

10.95 La nouvelle direction de Film NB, avec qui nous avons communiqué, a dit ne pas être d'accord avec un tel énoncé. Selon ses calculs, les coûts de production de 1997-1998 ont fourni environ 170 années-personnes de travail, dont seulement la moitié, soit 85 années-personnes, sont allées à des gens du Nouveau-Brunswick.

10.96 Non seulement l'énoncé *450 années-personnes de travail* figure dans le rapport annuel du Fonds de développement économique, mais la même information est aussi fournie dans un rapport d'activité remis au conseil d'administration au titre de la proposition de l'exercice suivant.

10.97 Nous savons que les chiffres prennent en compte un effet multiplicateur des retombées pour la province. Il n'en reste pas moins que nous sommes convaincus que ce genre d'information est trompeur. La création d'emplois à temps plein directs pour les gens du Nouveau-Brunswick devrait être l'un des dénominateurs communs du rapport et de la mesure du rendement. Des expressions comme *a contribué à créer* portent à confusion quant à leur véritable signification, et on devrait les éviter dans les rapports sur le rendement.

Recommandations

10.98 La SAR devrait instaurer des procédures de surveillance visant à vérifier la vraisemblance et la cohérence de l'information qui lui est fournie par les ministères d'exécution.

10.99 La SAR devrait instaurer des procédures de détection adéquates dans le cadre du processus de surveillance pour s'assurer de prendre connaissance des cas de non-conformité aux conditions des projets.

Conclusion

10.100 À notre avis, le Fonds de développement économique représente un outil valable pour répondre aux demandes de financement économique stratégiques des ministères et des organismes provinciaux dans une perspective provinciale, mais des améliorations pourraient être apportées.

10.101 Les lignes directrices visant l'approbation des projets sont pertinentes et utiles et elles contribuent à l'atteinte des objectifs globaux du fonds. Elles ne sont toutefois pas pleinement utilisées dans l'évaluation des propositions. L'application des lignes directrices assurerait l'adoption d'une approche d'entreprise.

10.102 L'application rigoureuse des critères d'examen au processus d'évaluation et au suivi durant le processus de surveillance améliorerait considérablement la qualité de l'information dont disposent les décisionnaires.

Chapitre 11

Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contenu

Contexte	241
Étendue	241
Résumé des résultats	242
Ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail	243
Ministère de l'Éducation	245
Ministère des Finances	246
Ministère de la Santé et des Services communautaires	253
Ministère de la Justice	258
Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie	264
Ministère de l'Approvisionnement et des Services	266
Ministère des Transports	269

Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contexte

11.1 L'un des indicateurs du rendement de notre bureau est la mesure dans laquelle les recommandations formulées dans nos rapports annuels sont acceptées et mises en œuvre. Nous sommes d'avis que la mise en œuvre de chacune de nos recommandations pourrait avoir des incidences positives sur le coût ou la prestation d'un service gouvernemental ou encore améliorer la reddition de comptes du gouvernement envers les contribuables du Nouveau-Brunswick. Lorsqu'une recommandation n'est pas mise en œuvre, nous pensons qu'il est important de savoir pourquoi. Nous pouvons décider qu'il est nécessaire de soulever le point de nouveau si, à notre avis, le suivi ou la réponse à une recommandation n'est pas satisfaisant.

11.2 Nous avons comme politique de suivre l'état de nos recommandations durant une période de quatre ans.

Étendue

11.3 En août 1998, nous avons communiqué avec les ministères et les organismes de la Couronne pour obtenir leur évaluation de l'état actuel de toutes les recommandations que nous avons formulées dans nos rapports annuels de 1993 à 1997. Les réponses montrent un niveau élevé d'acceptation de nos recommandations (89 %), mais un niveau beaucoup plus faible de mise en œuvre (51 %). Un certain nombre de recommandations ont été jugées partiellement mises en œuvre (4 %) ou étaient en voie de l'être (28 %).

11.4 En 1999, nous avons effectué un examen de suivi pour déterminer l'état actuel des recommandations découlant des vérifications de large portée dont nous avons d'abord communiqué les résultats dans nos rapports de 1995 à 1997. Cet examen de suivi a consisté dans l'examen des réponses reçues au moment de la vérification et des évaluations reçues en 1998, de même que dans des entrevues avec les responsables appropriés de chaque ministère. Nous avons aussi demandé aux ministères et aux organismes de nous faire part de leur évaluation sur l'état actuel des recommandations comprises dans notre rapport de 1998. Comme il s'était écoulé seulement huit mois entre la publication

de notre rapport de 1998 et notre travail de suivi, nous avons estimé qu'il serait prématuré de faire des observations sur les progrès jusqu'à ce jour. Nous examinerons les auto-évaluations en 2000.

11.5 Le présent chapitre comprend uniquement les recommandations originales formulées par notre bureau, les réponses des ministères et nos évaluations actuelles. Pour bien comprendre les questions qui ont mené à nos recommandations originales, le lecteur pourrait avoir à consulter le rapport du vérificateur général dans lequel nous avons d'abord discuté de la vérification et de nos constatations.

Résumé des résultats

11.6 Le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail (maintenant le ministère de l'Éducation) a largement mis en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1995 au sujet des activités des collèges communautaires et des établissements de formation privés.

11.7 Le ministère de l'Éducation a mis en œuvre la recommandation formulée dans notre rapport de 1996 au sujet des rapports financiers des districts scolaires.

11.8 Le ministère des Finances a mis en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1996 au sujet de la gestion de la trésorerie.

11.9 Le ministère des Finances a largement mis en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1997 au sujet du contrat relatif au système d'administration du revenu et de la résiliation du contrat.

11.10 Le ministère de la Santé et des Services communautaires fait des progrès dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre rapport de 1997 au sujet du service d'ambulance aérienne.

11.11 Le ministère de la Santé et des Services communautaires a largement mis en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1997 au sujet de la fonction d'inspection à la Direction des services d'ambulance.

11.12 Le ministère de la Justice prend des mesures pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1995 au sujet de la Division des services aux tribunaux.

11.13 Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie prend des mesures pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1997 au sujet des recettes perçues en vertu de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* et des redevances

découlant de l'exploitation de la potasse. Les progrès sont toutefois plus lents que prévu.

11.14 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a pleinement mis en œuvre une seule des recommandations formulées dans notre rapport de 1997 au sujet de la privatisation du centre de traitement de données du gouvernement provincial.

11.15 Le ministère des Transports a mis en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de 1996 au sujet de l'Agence de gestion des véhicules.

**Ministère de
l'Enseignement
supérieur et du Travail
(maintenant le
ministère de
l'Éducation)**

11.16 Dans notre rapport de 1995, nous formulons quatre recommandations à la suite de la vérification des programmes de formation offerts aux campus des collèges communautaires et de l'examen du rôle du ministère par rapport aux établissements de formation privés du Nouveau-Brunswick.

11.17 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que la mission, les principes directeurs et les valeurs définis dans le plan stratégique ministériel soient intégrés de façon efficace aux plans des campus.

11.18 Dans notre rapport de 1996, nous communiquons les résultats de l'évaluation par le ministère des progrès réalisés :

L'intention est toujours de faire en sorte que toutes les sections du ministère, y compris le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick, s'ajustent au cycle de planification ministérielle. Le CCNB, désigné organisme de service spécial depuis le 1^{er} avril 1996, a accepté le cycle de planification et a l'intention de s'y conformer. De plus, l'OSS sera visé par un plan opérationnel mis à jour annuellement. Ce plan opérationnel constituera le plan général de l'OSS et sera lié au plan opérationnel du ministère. À leur tour, chacun des 10 collèges aura un plan général individuel lié au plan de l'OSS et au plan ministériel.

11.19 Nous avons recommandé que le ministère veille à ce que tous les campus fixent des objectifs de mise en œuvre raisonnables pour l'intégration des technologies de formation à distance de leurs programmes.

11.20 Dans notre rapport de 1996, nous communiquons les résultats de l'évaluation par le ministère des progrès réalisés :

Le ministère continue à avancer dans la coordination des activités de formation à distance. Il existe à TéléÉducation NB un poste exclusivement consacré à la coordination et à

l'élimination des chevauchements. Au fur et à mesure que le campus virtuel se concrétise, certaines des questions entourant la coopération et la coordination de la prestation de cours en direct avec le secteur privé seront examinées. TéléÉducation sera intégré au campus virtuel en faisant une large place au secteur privé, et des résultats clairement définis seront déterminés.

11.21 Nous avons recommandé que le ministère mette en oeuvre des modalités visant à faire en sorte que tous les formateurs privés qui sont tenus de s'enregistrer en vertu de la *Loi sur les écoles de métiers* se conforment à la loi; et mette en oeuvre un mécanisme qui assure le maintien de la qualité de la formation privée au Nouveau-Brunswick.

11.22 Dans notre rapport de 1996, nous communiquions les résultats de l'évaluation par le ministère des progrès réalisés :

De nouvelles consultations ont eu lieu avec l'industrie le 25 juin 1996 pour discuter d'autres structures possibles que pourrait prendre l'organisme proposé en vertu de la loi. Il est prévu que des modifications à la Loi sur les écoles de métiers seront déposées à la prochaine session de l'Assemblée législative et que la mise en oeuvre aura lieu au début de 1997.

En répondant au rapport de 1995 du vérificateur général, le ministère avait indiqué qu'il n'était pas faisable sur le plan administratif ni sur le plan économique d'enregistrer tous les établissements de formation privés.

À l'heure actuelle, les exploitants sont surveillés et, le cas échéant, informés que l'omission de se conformer est une infraction à la loi et peut entraîner des poursuites en justice. Jusqu'à présent, cette mesure a fait augmenter le nombre d'écoles qui s'enregistrent. Même si le ministère a connu un certain succès grâce à cette approche, on s'attend à ce que les nouvelles mesures législatives renforcent l'observation des exigences en matière d'enregistrement.

Le ministère est d'avis que la qualité est une question d'obligation contractuelle entre l'étudiant et le fournisseur du service. Il est essentiel que les deux parties comprennent le sens de leur participation, et c'est pourquoi un nouveau contrat entre l'étudiant et l'organisation qui offre la formation est proposé.

Le contrat contiendra de nombreux énoncés qui définiront clairement les responsabilités, le produit à livrer et les attentes. Le consommateur recevra des renseignements plus

pertinents et sera mieux en mesure de prendre une décision éclairée concernant la qualité, avant de prendre un engagement qui le lie à un établissement de formation.

11.23 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que des repères et des indicateurs du rendement soient établis pour toutes les activités clés du réseau collégial et que les résultats soient communiqués publiquement dans le contexte du rapport annuel du ministère.

11.24 Dans notre rapport de 1996, nous communiquions les résultats de l'évaluation par le ministère des progrès réalisés :

Le ministère a deux indicateurs que le Conseil de gestion a approuvés plus tôt en 1996. Les deux indicateurs du rendement ont trait au CCNB. Ces indicateurs sont les suivants :

- 1) le pourcentage de personnes qui obtiennent leur diplôme du CCNB (résultat visé : 77 % d'ici 1999);*
- 2) le pourcentage de diplômés qui trouvent un emploi (résultat visé : 80 % d'ici 1999). On a élaboré d'autres indicateurs qui seront présentés au Conseil de gestion à la mi-novembre.*

11.25 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère a largement mis nos recommandations en œuvre. Cependant, le rôle du ministère par rapport aux établissements de formation privés est encore davantage réactionnel que proactif. Dans la majorité des cas, le ministère réagit aux plaintes des étudiants et des exploitants, au lieu de tenter de limiter les plaintes et les problèmes. Le ministère persiste à croire que la qualité de la formation est une responsabilité contractuelle entre le fournisseur de la formation et l'étudiant, dans les limites du cadre réglementaire établi par le ministère.

11.26 Les recommandations ont d'abord figuré dans notre rapport de 1995. Comme il s'est écoulé quatre années depuis, conformément à notre politique, nous ne suivrons plus l'état de ces recommandations.

Ministère de l'Éducation

11.27 Dans notre rapport de 1996, nous recommandions que le ministère effectue une comparaison du budget et des montants réels des huit unités administratives constituées en application de la nouvelle structure administrative et qu'il en présente les résultats dans son rapport annuel.

11.28 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le ministère est d'avis que votre rapport expose de façon juste les difficultés qui se sont présentées lorsque nous avons tenté

de vous fournir une analyse claire et détaillée des économies réelles. Mentionnons entre autres les incohérences dans la présentation des frais administratifs de même que le financement global des activités des conseils scolaires, qui permettait de réaffecter des fonds à l'administration avant l'abolition des conseils scolaires locaux en février 1996.

Dans le cadre de la nouvelle structure d'éducation, les dépenses réelles des districts par rapport aux montants budjetés feront l'objet de la même surveillance que les activités d'autres secteurs du gouvernement. Les districts devront respecter leurs budgets administratifs et ne pourront plus aussi facilement transférer des ressources à l'extérieur de la salle de classe. Le rapport de 1995 du vérificateur général et la préparation de l'analyse des quatre districts ont mis en lumière la nécessité d'établir une reddition de comptes qui permet de surveiller les habitudes en matière de dépenses qui découleront des changements et d'en faire rapport.

[Traduction]

11.29 Nous avons examiné le rapport annuel du ministère pour 1997-1998 et constaté que des comparaisons du budget et des montants réels des huit unités administratives y sont présentées. La recommandation a été mise en œuvre.

Ministère des Finances

Gestion de la trésorerie

11.30 Dans notre rapport de 1996, nous formulons 12 recommandations à la suite d'une vérification de la fonction de gestion de la trésorerie à la Division de la gestion du Trésor et de la dette du ministère.

11.31 En 1998, nous avons demandé au ministère d'évaluer l'état actuel de chaque recommandation. La réponse la plus récente reçue du ministère suit chaque recommandation.

11.32 Nous avons recommandé que le ministère documente les pratiques et les procédures des gestionnaires de la trésorerie. Les rapports hiérarchiques qui existent entre les gestionnaires centraux de la trésorerie et les autres secteurs du gouvernement devraient être clairement documentés. Une documentation précise sur les sources de toute l'information servant à décider s'il y a lieu d'investir ou d'obtenir du financement à court terme devrait également être incluse.

11.33 Réponse du ministère :

Les méthodes et les procédures des gestionnaires de la trésorerie sont documentées sous diverses formes. Les personnes-ressources et les sources d'information sont maintenant consignées par écrit. On a créé des dossiers sur

les composantes qui forment les rentrées et les sorties de fonds. De plus, on est en voie d'établir des descriptions de poste et des mécanismes d'évaluation du rendement qui donneront lieu à une documentation améliorée des procédures et des méthodes des gestionnaires de la trésorerie et des rapports qui existent avec les autres secteurs du gouvernement.

La principale fonction du gestionnaire de la trésorerie est de répondre aux besoins quotidiens de la province en matière de financement. Les éléments qui composent les besoins en matière de financement font l'objet de prévisions macroéconomiques et sont ajustés chaque jour au niveau microéconomique. Des facteurs comme les besoins quotidiens de liquidités, les besoins de liquidités prévus, la réceptivité du marché et les niveaux des taux d'intérêt ont tous des répercussions sur les décisions qui sont finalement prises. Les sources d'information sont documentées au sein de la fonction de gestion de la trésorerie. Des réunions hebdomadaires ont lieu pour discuter des questions auxquelles la division fait face, y compris la situation de trésorerie, les besoins financiers et les placements à court terme. Des rapports hebdomadaires et quotidiens sont remis au directeur général.
[Traduction]

11.34 Nous avons recommandé que le ministère dûment définit le rôle et les responsabilités de l'analyste du marché monétaire.

11.35 Réponse du ministère :

Le ministère a dûment défini le rôle et les responsabilités de l'analyste du marché monétaire. [Traduction]

11.36 Nous avons recommandé que le ministère communique plus clairement à tous les ministères et organismes de la Couronne le rôle et les responsabilités des gestionnaires centraux de la trésorerie de la province.

11.37 Nous avons recommandé que le ministère évalue la nécessité de fournir aux ministères et aux organismes de la Couronne des instructions et des directives additionnelles concernant les rapports spéciaux et le signalement des flux de trésorerie aux gestionnaires centraux de la trésorerie. Toute mesure mise en oeuvre devrait concerner en particulier les bureaux et les districts situés dans les régions plus éloignées de la province.

11.38 Réponse du ministère :

À l'heure actuelle, les gestionnaires centraux de la trésorerie sont en contact avec les représentants de ministères et d'organismes chargés de la prestation des programmes afin d'être en mesure de faire des prévisions de trésorerie. Des contacts sont maintenus tout au long de l'exercice afin de relever les écarts par rapport aux attentes initiales. Les secteurs de recettes et de dépenses les plus importants sont évidemment ceux qui intéressent le plus les gestionnaires centraux de la trésorerie, et les contacts sont alors fréquents. Le sous-ministre des Finances a envoyé une note de service à tous les ministères à cet égard. [Traduction]

11.39 Nous avons recommandé que la division tient compte des questions de reddition de comptes et de contrôle interne citées ci-dessus dans son examen des systèmes comptables relatifs à la fonction de gestion de la trésorerie.

11.40 Réponse du ministère :

Comme l'indique le vérificateur général dans son commentaire concernant cette recommandation, les documents de la situation de trésorerie et des opérations sont présentés au directeur général, qui les examine. Comme preuve de cet examen, le directeur général tient un dossier. Des bordereaux ont été mis au point pour documenter et habilitier toutes les opérations. Ces bordereaux doivent être signés et autorisés. Une fonction administrative a été établie pour le Trésor, et des systèmes spécialisés pour la gestion de la trésorerie sont en train d'être examinés. [Traduction]

11.41 Nous avons recommandé que le ministère examine de façon officielle et objective la fonction de gestion de la trésorerie, ses besoins en matière d'information et ses systèmes de rapports connexes.

11.42 Réponse du ministère :

En même temps que la réorganisation de la division, un examen des fonctions, des systèmes d'information et des systèmes de rapports sera entrepris afin de veiller au maintien de l'efficacité et de l'efficacité des opérations de gestion de la trésorerie et à l'apport de changements. [Traduction]

11.43 Nous avons recommandé que le ministère s'assure de l'élaboration et de la mise en oeuvre de normes de rendement adéquates pour l'évaluation des gestionnaires centraux de la

trésorerie. Ces normes de rendement devraient appuyer la réalisation des objectifs du ministère.

11.44 Réponse du ministère :

Des normes de rendement et des points de repère sont en voie d'élaboration et de mise à jour. Une telle initiative s'inscrit dans le cadre de l'objectif global d'amélioration du rendement dans les services publics. [Traduction]

11.45 Nous avons recommandé que les arrangements bancaires que la province négocie avec les établissements financiers soient appuyés par des propositions écrites, assorties d'analyses clairement documentées justifiant la décision finale. Le ministère devrait conserver en dossier les ententes signées.

11.46 Nous avons recommandé que le ministère envisage de conclure des arrangements bancaires en procédant d'une autre façon, par exemple en attribuant les services bancaires sur appel d'offres. Toutes les décisions concernant les arrangements bancaires devraient être fondées sur une analyse coûts-avantages formelle et détaillée.

11.47 Réponse du ministère :

Des contrats officiels signés par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et les banques sont maintenant en vigueur pour les arrangements bancaires.

Tous les arrangements concernant les services bancaires respectent la Loi sur les achats publics. Le ministère satisfait à ses besoins bancaires en recourant à des méthodes concurrentielles pour acquérir des services particuliers. Une telle approche prend en compte que des facteurs comme l'emplacement des succursales, les contreparties relatives au crédit, les contraintes en matière de coûts et la qualité de l'exécution des opérations jouent un rôle dans le processus de sélection. Dans le cadre actuel, la province choisit, parmi les différentes banques, les services qui peuvent être dispensés par la banque de la façon la plus efficiente tout en assurant une vaste gamme de services bancaires à la province et à ses clients.

Les décisions concernant les arrangements bancaires ont été prises après évaluation des mérites et des coûts des différentes propositions. Le processus est mieux documenté dans les dossiers. [Traduction]

11.48 Nous avons recommandé que les arrangements bancaires que la province négocie avec les établissements financiers soient régulièrement contrôlés pour veiller au respect des dispositions des ententes.

11.49 Réponse du ministère :

Le ministère contrôle les arrangements bancaires en vérifiant la vraisemblance des frais et des crédits mensuels en fonction des volumes et des taux courants. Cependant, à l'avenir, le ministère procédera régulièrement à un contrôle en bonne et due forme de ses arrangements bancaires pour s'assurer du respect des dispositions des ententes. [Traduction]

11.50 Nous avons recommandé que le ministère demande que les banques adoptent des noms et des classements de base uniformes pour les comptes bancaires de la province du Nouveau-Brunswick. Une telle mesure améliorera le contrôle sur les comptes du côté des banques et facilitera l'identification et les rapports lorsqu'elles traiteront avec la province.

11.51 Réponse du ministère :

Le problème concerne surtout les banques et non le ministère. La province n'a aucun contrôle direct sur les systèmes comptables internes des banques. Par contre, le ministère utilise et continuera d'utiliser des noms et des classements de base uniformes pour les comptes bancaires de la province du Nouveau-Brunswick chaque fois que des comptes sont mis à jour et dans toutes ses communications avec des entités externes, et il continuera à demander aux banques de faire de même. [Traduction]

11.52 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que des rapprochements sont effectués entre les registres du gouvernement et les registres de toutes les banques. Les différences devraient être résolues.

11.53 Réponse du ministère :

La Division de la gestion du Trésor et de la dette autorise l'ouverture de nouveaux comptes pour assurer l'uniformité des arrangements bancaires et pour connaître les répercussions des flux de trésorerie qui pourraient être importants pour la province. Toutefois, la tenue quotidienne des comptes (par exemple les comptes ouverts dans des régions éloignées pour le dépôt des droits de permis et licences des Ressources naturelles, les frais de justice, etc.) incombe

au ministère concerné. La division confirme chaque année auprès des ministères l'état des comptes.

Le ministère est d'avis que l'administration et le contrôle centraux des comptes bancaires sont le plus efficacement effectués par l'entremise des ministères. Cependant, la division discutera avec le Bureau du contrôleur des recommandations relatives au rapprochement des comptes.
[Traduction]

11.54 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère a mis nos recommandations en œuvre.

**Système d'administration du
revenu**

11.55 Dans notre rapport de 1997, nous formulons 10 recommandations à la suite d'une vérification du contrat conclu entre le ministère et le consortium IBM pour la mise en œuvre d'un système intégré d'administration du revenu. Comme nous l'indiquons dans notre rapport de 1997, on a mis fin au contrat en 1996 en raison de l'instauration de la taxe de vente harmonisée, qui a transféré la perception de la taxe de vente au gouvernement fédéral.

11.56 En 1998, nous avons demandé au ministère d'évaluer l'état actuel de chaque recommandation. La réponse la plus récente du ministère suit chaque recommandation.

11.57 Nous recommandons que le gouvernement du Nouveau-Brunswick élabore une politique voulant que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé et autres grands projets d'élaboration de systèmes ne soient entrepris qu'après la signature d'un contrat entre la province et les parties connexes.

11.58 Réponse du ministère :

Le ministère continue à être d'accord avec le fait que les contrats doivent être signés avant que des travaux d'élaboration de grands systèmes soient entrepris.
[Traduction]

11.59 Nous avons recommandé que la province élabore une politique voulant que les grands projets d'élaboration de systèmes et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé ne soient conclus qu'une fois les avantages nets quantifiés.

11.60 Nous avons recommandé que la province élabore une politique exigeant que les grands projets d'élaboration de systèmes présentent des estimations raisonnables des coûts et des avantages avant le début des travaux.

11.61 Nous avons recommandé que la province surveille l'effort prévu au budget en matière de ressources humaines par rapport à l'effort réel dans la réalisation des grands projets d'élaboration de systèmes.

11.62 Nous avons recommandé que la province élabore pour les demandes de propositions une politique voulant que les réponses précisent en détail les taux de facturation, ce qui aidera le comité d'évaluation des demandes de propositions à recommander un soumissionnaire. Les termes tels que « taux du marché néo-brunswickois » devraient être clairement définis.

11.63 Nous avons recommandé qu'aucun contrat ne soit signé avant que des taux précis et raisonnables soient fixés.

11.64 Nous avons recommandé que le gouvernement analyse son expérience jusqu'à présent en matière de partenariats avec le secteur privé et d'arrangements fondés sur un processus d'achat commun. Il devrait déterminer si de telles méthodes d'approvisionnement produisent des solutions de la façon la plus économique et la plus efficace possible.

11.65 Réponse du ministère :

Le ministère est en train d'élaborer des protocoles et des lignes directrices qui visent toutes ces questions. Ces protocoles et lignes directrices devraient être achevés d'ici l'automne 1998. [Traduction]

11.66 En janvier 1999, le ministère a publié un document intitulé Partenariats entre le secteur public et le secteur privé (Lignes directrices et protocoles). Le document traite de la plupart des questions soulevées dans les recommandations qui précèdent. Toutefois, à notre connaissance, le gouvernement provincial n'a pas analysé en bonne et due forme son expérience jusqu'à présent en matière de partenariats avec le secteur privé.

11.67 Nous avons recommandé que le ministère des Finances examine les demandes de remboursement des frais de déplacement relatives au projet de SAR.

11.68 Réponse du ministère :

La Division du revenu a prévu dans son plan de travail de l'exercice 1998-1999 la vérification des documents justificatifs visant les dépenses dont IBM demande le remboursement dans le cadre du projet de SAR. Une lettre a été envoyée à IBM pour l'informer de notre intention d'examiner cette année les documents justificatifs qu'elle nous

a remis; l'entreprise a accusé réception de la lettre.
[Traduction]

11.69 On nous a informés par la suite que la vérification est en cours.

11.70 Nous avons recommandé que tous les termes clés soient définis dans les contrats avant leur signature. En particulier, la méthode de calcul des éléments de profit doit être clairement définie.

11.71 Nous avons recommandé que le ministère exerce son droit de vérification en vertu de la disposition 6.7 des contrats afin de déterminer s'il peut recevoir un remboursement de la totalité ou d'une partie du profit commercial.

11.72 Réponse du ministère :

Le ministère continue à être d'accord avec le fait que la méthode de calcul des éléments de profit doit être clairement définie dans les futurs contrats.

La décision d'harmoniser la taxe de vente provinciale avec la TPS est celle du gouvernement. IBM a conclu une alliance commerciale en étant pleinement disposée à accepter le risque d'être payée à même les profits. Jusqu'à la prise de la décision d'entreprendre des négociations au sujet de l'harmonisation, IBM assumait ce risque. C'est le ministère qui a décidé de payer IBM conformément aux discussions tenues sur l'alliance commerciale jusqu'à ce point. Les engagements à ce titre comprenaient des tarifs, des taux d'intérêt et des profits établis.

Le ministère effectuera une vérification des dépenses pour lesquelles IBM demande un remboursement dans le cadre du projet de SAR, mais il n'examinera pas la question du profit commercial pour les raisons déjà mentionnées. Nous ferons en sorte que les futurs contrats représentent plus clairement les discussions qui ont lieu sur la méthode ainsi que sur le taux de calcul du profit. [Traduction]

11.73 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère a largement mis nos recommandations en œuvre.

11.74 Dans notre rapport de 1997, nous avons formulé six recommandations à la suite d'une vérification du service d'ambulance aérienne dont s'occupe la Direction des services d'ambulance du ministère.

Ministère de la Santé et des Services communautaires

Ambulance aérienne

11.75 Nous avons recommandé qu'à l'avenir, les contrats de location soient signés avant le début de la période couverte par le contrat.

11.76 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord sur le fait qu'il est de loin préférable d'achever les négociations finales avant la mise en oeuvre de tout contrat de service, mais il a fallu commencer à fournir le service avant que cela puisse être fait. Le ministère et les fournisseurs de service ont par contre dûment signer avant le début du service un protocole d'entente engageant les parties à respecter les dispositions, les conditions et les limites de la demande de proposition et la réponse du fournisseur à cette demande. Le ministère de la Justice a examiné le document et considère que de tels documents ont force exécutoire pour les deux parties. [Traduction]

11.77 Nous avons recommandé que des objectifs clairs et mesurables soient élaborés pour le service d'ambulance aérienne et que ces objectifs soient liés au mandat actuel du service d'ambulance aérienne.

11.78 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

Une demande d'agrément du service sera faite en 1998-1999 auprès de la Commission on Accreditation of Air Medical Services. Pour présenter une demande, des buts et des objectifs doivent être établis et mesurés. Ceux-ci seront intégrés au mandat. [Traduction]

11.79 Nous avons recommandé qu'un ensemble adéquat de rapports d'exploitation soit élaboré par Ambulance aérienne N.-B. et remis à la Direction des services d'ambulance sur une base régulière. Ces rapports permettront aux responsables de surveiller les activités d'Ambulance aérienne N.-B. et d'évaluer le degré auquel les objectifs stratégiques sont atteints.

11.80 Nous avons recommandé en outre que les rapports d'incident et les réponses aux questionnaires soient résumés et inclus dans un rapport régulier remis aux responsables de la Direction des services d'ambulance.

11.81 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

La question sera traitée sous deux aspects : l'élaboration d'un plan d'information stratégique pour le programme des Services d'ambulance afin d'établir une approche intégrée des besoins en matière de contrats, de finances, d'activités

aériennes et terrestres, de renseignements sur les patients, d'inspection et d'application des normes, et la préparation de la demande d'agrément du service, qui nécessitera l'établissement d'un mécanisme intégré de rapports normalisés pour le service d'ambulance aérienne.

[Traduction]

11.82 Nous avons recommandé que les tarifs par service facturés aux autres provinces soient réévalués pour faire en sorte qu'ils suffisent à couvrir tous les coûts liés à la prestation du service d'ambulance aérienne.

11.83 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

L'entente tripartite actuelle entre la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick expire le 31 mars 1998. Les observations faites seront prises en compte à ce moment-là. Durant la négociation de toute entente du genre, il faut s'assurer de ne pas dépasser la valeur marchande du service. [Traduction]

11.84 Nous avons recommandé que les installations actuelles soient réévaluées et que les améliorations nécessaires soient apportées.

11.85 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

Nous travaillons en collaboration avec l'entrepreneur du service d'aviation pour explorer des possibilités d'amélioration; l'aéroport de Moncton n'offre toujours pas d'espace de hangar additionnel. Pour ce qui est des installations où est logée la fonction de coordination, un examen détaillé sera entrepris dans le cadre de l'évaluation d'un projet pilote pour l'acheminement des ambulances au sol. Les changements appropriés seront apportés à la suite de cette évaluation. [Traduction]

11.86 Selon notre examen de 1999, le ministère réalise des progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations. Le ministère reçoit maintenant des rapports financiers et des rapports sur le volume de services et le délai de réponse, ainsi que des rapports sommaires d'activité mensuels et trimestriels. Cependant, il n'y a toujours pas d'objectifs mesurables établis pour le service d'ambulance aérienne. L'entente actuelle sur les tarifs conclue avec la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard expire le 31 mars 1999, mais, par consentement mutuel, les modalités de l'entente continueront à s'appliquer jusqu'à la signature d'une nouvelle entente. Les tarifs actuels sont semblables à ceux en vigueur au moment de notre vérification de 1997. En ce qui concerne les installations, le personnel

est censé emménager dans un centre de répartition plus moderne et plus grand plus tard cette année.

Services d'ambulance

11.87 Dans notre rapport de 1997, nous formulons neuf recommandations à la suite de notre vérification de la fonction d'inspection à la Direction des services d'ambulance du ministère.

11.88 Nous avons recommandé que des politiques et des procédures adéquates pour le processus d'inspection soient clairement établies, dûment documentées, efficacement communiquées et mises à jour annuellement.

11.89 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

L'établissement d'une unité d'inspection distincte, bien pourvue en ressources et ayant les compétences nécessaires pour concevoir des directives et des modalités opérationnelles, permettra d'y arriver. Le travail de conception débutera en novembre 1997. [Traduction]

11.90 Nous avons recommandé qu'un calendrier d'inspection soit établi annuellement et mis à jour au besoin.

11.91 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

Des directives visant l'attribution des permis ainsi que la fréquence, les critères, les délais et les conditions d'inspection seront bientôt mises en oeuvre. Ces directives seront approuvées et surveillées par le directeur. [Traduction]

11.92 Nous avons recommandé qu'un mécanisme de surveillance de la fonction d'inspection soit établi et appliqué de façon régulière.

11.93 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

La Direction des services d'ambulance a instauré des réunions mensuelles de l'unité d'inspection qui regroupent le personnel de l'unité et le directeur afin de se pencher sur les activités, les résultats et les projets en matière d'inspection et de s'occuper de questions administratives telles que l'administration des directives, les tendances à long terme et les répercussions sur les autres unités de la direction. Un mode de gestion à long terme visant à assurer la conformité sera conçu et mis en oeuvre. [Traduction]

11.94 Nous avons recommandé que la direction des services d'ambulance assure la conformité à toutes les normes établies et aux mesures législatives.

11.95 Nous avons recommandé que des mesures d'exécution soient établies. Ces mesures serviront à assurer la conformité aux normes.

11.96 Nous avons recommandé que des inspections de suivi soient effectuées pour déterminer si les faiblesses repérées ont été corrigées.

11.97 Nous avons recommandé que l'attribution des permis soit un moyen de faire appliquer les normes. Les fonctions d'attribution des permis et d'inspection ont besoin d'être coordonnées. L'examen des résultats d'inspection devrait être une étape de l'attribution des permis.

11.98 Nous avons recommandé que la Direction des services d'ambulance élabore des solutions de rechange (ex., permis probatoire, suspension temporaire) à la pratique actuelle de renouvellement annuel automatique des permis.

11.99 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

Le ministère a un processus de conformité clairement documenté qui définit les délais et les conditions en vertu desquels les services d'ambulance sont suivis et surveillés. Avec des ressources suffisantes, des mesures d'encouragement et de dissuasion et un mécanisme visant à remplacer temporairement les services d'ambulance dont le permis est annulé ou suspendu, la question recevra l'attention voulue.

Le pouvoir d'appliquer les normes est distinct de la capacité de le faire. Le ministère a choisi de motiver les services d'ambulance en liant des mesures d'encouragement et de dissuasion à la réalisation du contrat de services. L'attribution conditionnelle de permis et un système de remplacement ponctuel de services d'ambulance auront lieu, et la capacité d'appliquer les normes sera établie. [Traduction]

11.100 Nous avons recommandé qu'il y a lieu de déterminer systématiquement les problèmes que suscite le système informatique et de les régler en mettant le système actuel à niveau ou en le remplaçant.

11.101 À l'époque, le ministère a répondu ce qui suit :

L'élaboration d'un plan d'information stratégique pour le programme des Services d'ambulance est en cours. [Traduction]

11.102 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère a largement mis nos recommandations en œuvre.

Ministère de la Justice

Division des services aux tribunaux

11.103 Dans notre rapport de 1995, nous formulons 12 recommandations à la suite d'une vérification de la Division des services aux tribunaux du ministère. Notre vérification a porté sur trois secteurs :

- les recommandations découlant d'une étude sur la qualité des services réalisée en 1992 par le ministère;
- le système du Service des ordonnances de soutien familial (SOSF);
- le système de perception des amendes, des cautionnements et des dédommagements.

11.104 Dans notre rapport de 1996, nous faisons état de la propre évaluation du ministère à l'égard de ses progrès. En 1998, nous avons de nouveau demandé au ministère d'évaluer l'état actuel de chaque recommandation. La réponse la plus récente reçue du ministère figure après chaque recommandation.

11.105 Nous avons recommandé que les coûts des programmes et services du ministère de la Justice soient établis de façon à ce que les économies réalisées grâce au projet de JINB puissent être déterminés.

11.106 Réponse du ministère :

Cela n'est plus pertinent, puisque JINB n'est plus un projet du gouvernement. [Traduction]

11.107 Nous avons recommandé que le ministère prépare une mise à jour en bonne et due forme des recommandations de l'ÉQS et qu'il détermine l'état actuel du *Plan de mise en œuvre*. Ce faisant, le ministère devrait communiquer les renseignements suivants :

- les recommandations qui ne sont pas applicables ou qui ont besoin d'être révisées;
- les recommandations qui ne seront pas mises en œuvre;
- la mesure dans laquelle le ministère a réalisé l'objet de l'ÉQS (c'est-à-dire examiner les quatre grandes préoccupations de la Division des services aux tribunaux);
- le moment et la façon dont les initiatives de JINB serviront les recommandations de l'ÉQS.

11.108 Réponse du ministère :

Comme JINB n'est plus un projet du ministère, la mise à jour n'a pas eu lieu comme prévu. Une mise à jour sur l'état de la mise en œuvre sera fournie d'ici le 30 novembre 1998.

[Traduction]

11.109 Le ministère nous a effectivement fourni une mise à jour de l'état de la mise en œuvre des recommandations de l'étude sur la qualité des services.

11.110 Nous avons recommandé au ministère de continuer à travailler avec le comité interministériel pour résoudre la question de la responsabilité de la sécurité des tribunaux. Nous recommandons en outre que le ministère demande au comité interministériel de retenir les services de la GRC pour effectuer un examen de suivi à l'étude de 1992, ce qui constituerait une évaluation indépendante des progrès accomplis à l'égard de la mise en œuvre des recommandations.

11.111 Réponse du ministère :

Le ministère a rédigé un rapport sur la mise en œuvre des recommandations. Le ministère est d'avis qu'un examen indépendant de l'étude de 1992 est donc inutile, puisqu'un plan de suivi est en voie d'élaboration pour donner suite aux autres recommandations.

En ce qui a trait à la question de la sécurité des tribunaux, des discussions sont en cours avec les municipalités, les chefs de police et le ministère de la Justice et du Solliciteur général. Dans trois villes, les officiers du shérif assurent les services de sécurité et de transport pour le compte de la Cour provinciale, puisqu'il a été déterminé que c'était la méthode la plus rentable. Des tentatives sont en cours pour rendre cette pratique officielle dans les municipalités.

Un plan de suivi donnera suite aux recommandations du rapport de la GRC visant le personnel de sécurité pour les bâtiments abritant les tribunaux et le projet de construction du palais de justice de Miramichi. Le plan établira les mesures à prendre au cours des années futures dans les domaines en question. Aucune mesure n'est prévue dans l'immédiat pour donner suite aux recommandations. [Traduction]

11.112 Nous avons recommandé que le ministère améliore l'accessibilité au système judiciaire en le simplifiant grâce à la mise en œuvre des recommandations 26 à 29 de l'ÉQS.

11.113 Réponse du ministère :

Programme MOVE : Il s'agit d'un programme lancé par le groupe de rencontres par médiation entre contrevenants et victimes de la région de Moncton. Le ministère a participé au projet pilote mis sur pied pour en évaluer l'efficacité. Un échantillon de 30 cas a été retenu pour le projet pilote. La mesure vient après la condamnation et avant le prononcé de sentence; elle exige la participation de nombreux bénévoles, nécessite environ 12 heures par cas en moyenne au lieu d'une brève comparution devant le tribunal et aboutit à deux comparutions plutôt qu'à une. Une évaluation a eu lieu à la suite du projet pilote. On a déterminé que ce genre de mesure n'est pas rentable.

Le ministère a plutôt participé à un programme de mesures de rechange mis en œuvre par le ministère du Solliciteur général, option qui détourne les gens du processus judiciaire avant qu'une accusation ne soit portée, mais où les preuves doivent supporter une action en justice.

Conseil de détermination de la peine : Les discussions se poursuivent entre les ministères et les communautés autochtones depuis 1995. Étant donné la récente mise en œuvre du programme de mesures de rechange par le ministère du Solliciteur général, les discussions actuelles cherchent à déterminer la meilleure façon pour les communautés autochtones de profiter du programme. Au cours de l'année écoulée, deux conseils de détermination de la peine ont siégé à la demande des accusés ou de leur avocat.

Tribunal criminel à juridiction regroupée : Les ministères fédéral et provincial de la Justice ont abandonné le projet.

Petites créances : La Loi sur les petites créances a été sanctionnée le 28 février 1997. La Loi établit un tribunal pour entendre les actions concernant des créances de 6 000 \$ au maximum. Des personnes nommées par le gouvernement provincial entendront les causes des petites créances. Le programme sera fonctionnel à partir du 1^{er} janvier 1999. Ce tribunal nouvellement constitué assurera un meilleur accès à la justice et offre une solution de rechange moins coûteuse que les causes portées devant la Cour du Banc de la Reine.

Lignes directrices en matière de soutien pour enfant : Le 1^{er} mai 1997, des modifications ont été apportées à la Loi sur le divorce et aux règlements de l'impôt sur le revenu concernant le soutien pour enfant. Au Nouveau-Brunswick, les modifications à la Loi sur les services à la famille et un

nouveau règlement incorporant les nouvelles lignes directrices en matière de soutien pour enfant sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 1998. Des fonds fédéraux ont permis l'ajout de ressources pour traiter l'afflux des changements aux soutiens pour enfant découlant des modifications législatives.
[Traduction]

11.114 Nous avons recommandé que le ministère mette en vigueur des normes objectives pour l'emplacement et le maintien des tribunaux satellites. Ces normes devraient prendre en compte tous les coûts connexes et ne pas se limiter aux seuls coûts du ministère de la Justice.

11.115 Réponse du ministère :

Des normes, qui doivent maintenant être approuvées, ont été élaborées. Comme il est noté, les coûts du ministère de la Justice ne sont pas le seul facteur en jeu. [Traduction]

11.116 Nous avons recommandé que le ministère mette en oeuvre un mécanisme de surveillance continue, tel qu'il est discuté aux recommandations 23 et 36 de l'ÉQS. Ce mécanisme devrait comprendre la surveillance des coûts des services.

11.117 Réponse du ministère :

On a établi en 1996-1997 un processus de suivi de l'exécution des ordonnances de soutien qui permet de suivre tous les cas d'ordonnance pour connaître leur état et leur profil de paiement ou de défaut de paiement. Des rapports d'exécution et de gestion sont produits pour aider les agents d'exécution et les gestionnaires à suivre les progrès des dossiers et l'atteinte des objectifs de rendement.

Le JIS (système d'information de justice), le YOAIS (système d'information sur les jeunes contrevenants) et le MAES (système de soutien et d'exécution) sont en voie de remplacement. Des mécanismes de surveillance sont intégrés à la conception des systèmes. [Traduction]

11.118 Nous avons recommandé que la Division des services aux tribunaux assure une formation et fournisse des directives aux commis comptables et aux agents d'exécution dans les régions. On devrait en même temps mettre en application le nouveau manuel des politiques et modalités.

11.119 Réponse du ministère :

Des séances de formation ont eu lieu en 1996, et le manuel a été étudié et distribué. Un programme de gestion de cas a aussi été instauré pour les agents d'exécution afin de leur permettre de suivre l'état d'exécution de leurs dossiers en générant des rapports d'exécution produits par ordinateur.
[Traduction]

11.120 Nous avons recommandé que tous les rapprochements bancaires des comptes en fiducie soient effectués et tenus de façon régulière.**11.121 Réponse du ministère :**

Les régions ont consolidé les comptes bancaires, de sorte qu'il y a moins de rapprochements bancaires à effectuer et donc moins de risque d'erreur. De plus, les rapprochements sont maintenant beaucoup plus simples au Service des ordonnances de soutien familial. Les rapprochements sont automatisés, et la production des paiements de soutien est maintenant la responsabilité d'une unité centrale.
[Traduction]

11.122 Nous avons recommandé que le ministère élabore un système qui élimine la nécessité des répétitions et qui renforce les contrôles financiers du SOSF, afin d'améliorer l'efficacité des activités de tenue de livres et d'exécution.**11.123 Réponse du ministère :**

Il n'y a plus de fiches de compte dans les bureaux de comptabilité régionaux. Le système automatisé MAES est en train d'être remplacé, et la phase 1 du nouveau système sera fonctionnelle d'ici la fin de l'année. Le nouveau système devrait éliminer la nécessité pour le personnel de faire le travail en double et contribuer à renforcer les contrôles financiers. [Traduction]

11.124 Nous avons recommandé que le ministère élabore des modalités visant à déterminer qui, dans chaque région, est chargé du suivi des mandats non exécutés, ainsi que des mesures de suivi recommandées.**11.125 Réponse du ministère :**

Une méthode de rechange au mandat de dépôt a été instaurée, à savoir les audiences pour défaut. Avant l'émission du mandat en réponse à une infraction au Code criminel, une

audience pour défaut doit avoir lieu pour déterminer les raisons pour lesquelles une personne n'a pas payé l'amende. La méthode a entraîné une augmentation du paiement des amendes pour éviter l'émission de mandats. [Traduction]

11.126 Nous avons recommandé que le ministère envisage de faciliter le paiement des amendes pour le public.

11.127 Réponse du ministère :

Avec le remplacement des systèmes JIS et YOAIS, le plan à long terme est de concevoir des interfaces avec Services Nouveau-Brunswick et d'autres bureaux de perception. La conception comprend aussi le paiement par carte de débit et par carte de crédit. [Traduction]

11.128 Nous avons recommandé que le ministère prenne des mesures immédiates pour percevoir les amendes non payées. Les mesures prises devraient s'attaquer aux causes de l'augmentation que les divers rapports et études ont dégagées.

11.129 Réponse du ministère :

Un projet a été réalisé en 1997 pour percevoir les amendes non payées. Le projet a surtout permis de constater que de nombreuses amendes dans le système visent des causes où il y a déjà eu incarcération. Les efforts se poursuivent pour augmenter la conformité aux ordonnances du tribunal. Récemment, des juges de la Cour provinciale ont commencé à tenir des audiences pour défaut dans des affaires criminelles afin d'obtenir l'exécution de leurs ordonnances, ce qui a eu des effets positifs. [Traduction]

11.130 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère prend des mesures pour mettre nos recommandations en œuvre. Le ministère pensait d'abord donner suite à bon nombre de nos recommandations grâce à l'initiative de Justice intégrée Nouveau-Brunswick (JINB). Le projet devait établir un cadre opérationnel uniforme et intégré pour l'administration et l'exécution de la justice dans la province; ce système était élaboré par Andersen Consulting en collaboration avec les ministères de la Justice et du Solliciteur général. On a mis fin à l'arrangement en 1997 (voir nos observations dans notre rapport de 1998), et le ministère a alors dû mettre en œuvre des solutions de rechange. Dans les circonstances, on comprend la lenteur des progrès sur certaines questions.

11.131 Les recommandations ont d'abord figuré dans notre rapport de 1995. Comme il s'est écoulé quatre années depuis, conformément à notre politique, nous ne suivrons plus l'état de ces recommandations.

**Ministère des
Ressources naturelles et
de l'Énergie**

11.132 Dans notre rapport de 1997, nous formulons huit recommandations à la suite d'une vérification des recettes perçues en vertu de la *Loi sur les minéraux métalliques* et des redevances découlant de l'exploitation de la potasse.

11.133 Nous avons recommandé que le ministère poursuive ses efforts visant à améliorer les formules de déclaration d'impôt exigées par la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* et veiller à ce que les révisions nécessaires soient apportées aux règlements.

11.134 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le ministère est d'accord avec la recommandation. Le ministère poursuivra ses efforts visant à améliorer les formules de déclaration d'impôt exigées par la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques, et ce projet en cours mènera à l'ajout de la version électronique des formules aux règlements.

Le ministère procède actuellement à une révision de la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques et de ses règlements; les modifications qui s'ensuivront seront achevées d'ici mars 1998 et déposées à l'Assemblée législative à la séance automnale de 1998. [Traduction]

11.135 Nous avons recommandé que le ministère modifie la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* de façon à exiger du contribuable qu'il fournisse un état des résultats d'expectation vérifié de ses activités au Nouveau-Brunswick ou une opinion de vérificateur sur un relevé d'impôt exigible aux fins de la loi.

11.136 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord avec la recommandation et prendrons des mesures pour inclure une telle exigence dans le train de mesures législatives qui sera achevé d'ici mars 1998. [Traduction]

11.137 Nous avons recommandé que la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* soit modifiée de façon à indiquer que les principes comptables généralement reconnus constituent la méthode comptable de base.

11.138 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord, et un renvoi aux principes comptables généralement reconnus sera incorporé au train de mesures législatives qui sera achevé d'ici mars 1998. [Traduction]

11.139 Nous avons recommandé que le ministère finalise les baux révisés non signés pour la potasse.

11.140 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord avec la recommandation et sommes en train de finaliser les baux, de concert avec notre avocat au ministère de la Justice. Les négociations sont complexes et longues; par conséquent, nous prévoyons une période de trois à six mois pour terminer cet exercice, ce qui nous porterait au 31 mars 1998. [Traduction]

11.141 Nous avons recommandé que le ministre s'assure que les deux producteurs calculent les redevances selon les baux signés.

11.142 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Il est pris note de votre recommandation, et des mesures sont prises pour faire en sorte que les deux compagnies se conforment aux baux actuels, indépendamment des négociations en cours. Nous soulignons toutefois que le fait de privilégier le rapport trimestriel au rapport mensuel, vu les fluctuations dans le prix de vente et dans la production, donnerait lieu à un coût de renonciation s'élevant à environ 280 000 \$ en faveur du gouvernement provincial. Ce chiffre est fondé sur des renseignements fournis par la compagnie pour la période allant de juillet 1995 à mars 1997. [Traduction]

11.143 Nous avons recommandé qu'à l'expiration des baux actuels, le ministère accroît ses rentrées de fonds en demandant aux producteurs de potasse de faire des versements mensuels.

11.144 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Il est pris note de votre recommandation, qui sera examinée par les deux parties durant les négociations qui auront lieu pour le renouvellement des baux en 2001. [Traduction]

11.145 Nous avons recommandé que le ministère effectue une analyse des diverses méthodes de calcul des redevances avant que le ministre exerce l'option de changer unilatéralement la redevance en 2002. Nous recommandons qu'une redevance fondée sur la production soit l'une des méthodes envisagées.

11.146 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Il est pris note de votre recommandation, et nous sommes d'accord pour explorer les autres méthodes d'établissement

des redevances avant le renouvellement des baux en 2001.
[Traduction]

11.147 Nous avons recommandé que le ministère améliore sa stratégie de vérification des producteurs de potasse.

11.148 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord avec la recommandation et venons tout juste d'élaborer et de réaliser une stratégie de vérification des producteurs de potasse grandement renforcée, ce qui donne suite à votre recommandation visant une documentation plus officielle de la planification, de la réalisation et du rapport de la vérification. [Traduction]

11.149 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère prend des mesures pour mettre nos recommandations en œuvre. Cependant, les progrès sont plus lents que prévu.

11.150 Les modifications proposées à la *Loi sur les minéraux métalliques* n'ont pas encore été soumises à l'Assemblée législative. Bien qu'il ne reste plus qu'un producteur de potasse au Nouveau-Brunswick, le ministère n'a toujours pas conclu le bail révisé non signé pour l'exploitation de la potasse.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

11.151 Dans notre rapport de 1997, nous formulons cinq recommandations à la suite de la vérification de la décision du gouvernement de privatiser le centre de traitement des données.

11.152 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services veille à ce que le consortium mette le Centre informatique en conformité avec les exigences en matière de contrôles formulées dans le rapport des experts-comptables.

11.153 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le consortium, de concert avec le ministère, s'occupe des questions visées par les suggestions d'amélioration. Le remplacement du protocole de sécurité TTSS est une entreprise très coûteuse pour le gouvernement, puisque des modifications majeures doivent être apportées à un important ensemble d'applications personnalisées. Les changements sont faits au fur et à mesure que les systèmes sont remplacés et que les budgets de soutien aux applications le permettent. Le rythme des modifications visant la conformité dépend largement du budget qui sera affecté à la priorité qu'est le remplacement du logiciel TTSS. [Traduction]

11.154 Nous avons recommandé que l'article en question de l'entente soit clarifié afin que des informations financières adéquates puissent être obtenues des associés du consortium.

11.155 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le but de l'article était de nous assurer que nous obtiendrions chaque année des preuves de la solvabilité des entreprises formant le consortium. Il n'est pas clair si les documents que nous obtenons représentent effectivement ce qui est demandé, ni si un rapport de vérification plutôt qu'un état financier répond à l'exigence. Quoi qu'il en soit, nous ne nous attendrions pas à une lettre de recommandations, à moins que le vérificateur externe trouve des écarts. Pour ce qui est de Datacor/ISM, l'entreprise a présenté une lettre attestant en fin de compte qu'une vérification avait été faite. Unisys pour sa part a répondu par un rapport annuel en précisant qu'Unisys Canada Inc. ne demande pas de vérification externe sur ses états financiers. Comme vous le savez cependant, la société mère aux États-Unis est cotée en bourse, et sa situation financière a fait l'objet d'une enquête au moment de l'acquisition de la technologie Clear Path en 1996-1997. Le contrat prévoit un « rapport sur les états financiers » et non des états financiers vérifiés. Le rapport de vérification externe de Datacor/ISM devrait peut-être être plus détaillé. Il est clair qu'Unisys n'a pas tenté de se conformer à une telle exigence, à moins qu'on accepte son rapport annuel comme preuve de sa solvabilité.

Il y a également lieu de noter que, en vertu du paragraphe 4.12(a), le gouvernement possède un droit étendu en matière de vérification, qu'il peut effectuer de façon confidentielle et sans divulgation sur tous les livres, registres, documents et autres preuves. Comme rien n'indiquait chez aucun des associés la présence de problèmes financiers qui auraient eu des conséquences sur la réalisation du contrat, nous n'avons pas amorcé nous-mêmes une vérification. [Traduction]

11.156 Nous avons recommandé que le ministère analyse les résultats de l'étude d'assurance de la valeur, qu'il en documente les résultats, qu'il formule, lorsqu'il y a lieu, des recommandations de changement et qu'il dresse un plan d'action approprié.

11.157 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le ministère l'a fait. La section responsable de la gestion des marchés du ministère de l'Approvisionnement et des Services a examiné les résultats de l'étude en question et les a communiqués aux ministères. Le comité consultatif ministériel

sur les marchés a reçu un rapport, qu'il a discuté et adopté à sa réunion du 21 mars 1997. [Traduction]

11.158 Nous avons recommandé que le ministère examine le modèle d'imputation des coûts actuellement en usage et étudie les suggestions formulées par le groupe d'utilisateurs.

11.159 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Les choses sont en branle. Les principes ont déjà été discutés avec le Comité directeur de la stratégie en matière de technologie de l'information. Il reste quelques détails à régler, mais nous sommes à mettre au point une recommandation. Nous sommes très conscients de la possibilité de payer deux fois pour le même service. Le prix de chaque service, y compris les services de l'ordinateur central, est établi séparément, et on s'efforce avec chaque nouvelle commande de s'assurer que le prix soutient la concurrence avec les tarifs du marché. Il serait possible, au fur et à mesure que les ministères quittent l'ordinateur central, que les ministères qui restent se retrouvent à en couvrir le prix, mais la situation est surveillée de près afin que les décisions prennent en compte les coûts irrécupérables et l'optimisation des ressources. Il s'agit d'un problème qui touche le gouvernement, traité selon une approche de planification collective. Un modèle d'imputation des coûts est à l'étude et sera bientôt soumis au gouvernement par Approvisionnement et Services pour fins de ratification. [Traduction]

11.160 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services se prévale des dispositions de l'entente prévoyant le transfert annuel d'un maximum de 15 % du coût des ressources en personnel affecté à l'ordinateur central aux environnements client-serveur, ou qu'il renégocie cette partie de l'entente le cas échéant.

11.161 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

L'utilisation gouvernementale de l'ordinateur central a continué à augmenter depuis sa prise en charge par le consortium. Lorsque cette utilisation diminuera, la section responsable de la gestion des marchés verra de près aux avantages découlant de la réaffectation. [Traduction]

11.162 Notre examen de 1999 nous a permis de constater que le ministère prend des mesures pour mettre nos recommandations en œuvre. Toutefois, une seule de nos recommandations a été pleinement mise en œuvre jusqu'à présent. Nous continuerons à surveiller les

progrès réalisés en vue de la mise en œuvre des autres recommandations.

11.163 Il y a lieu de noter que la composition du Consortium qui exploite le Centre des données du gouvernement provincial a changé. Il est maintenant composé de Unisys Canada Inc. et de MITI Information Technology Inc.

Ministère des Transports

Agence de gestion des véhicules

11.164 Dans notre rapport de 1996, nous formulons quatre recommandations à la suite d'une vérification de l'Agence de gestion des véhicules. L'agence est un organisme de service spécial mis sur pied pour gérer le parc de véhicules du gouvernement.

11.165 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les rapports d'utilisation mensuels des véhicules soient présentés à temps pour tous les véhicules, y compris les véhicules attribués aux cadres supérieurs.

11.166 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Des rapports d'utilisation mensuels sur les véhicules des cadres supérieurs ne sont pas nécessaires aux fins de facturation, puisque ces véhicules sont facturés selon un taux fixe mensuel. Toutefois, l'agence verra à ce qu'il lui soit remis des rapports d'utilisation mensuels complets pour tous les véhicules des cadres supérieurs. [Traduction]

11.167 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les rapports de surveillance des carburants soient utilisés aux fins prévues.

11.168 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Plusieurs rapports ont trait à la consommation de carburant. La plupart ne sont pas suffisamment perfectionnés pour permettre de déceler les incohérences qu'ils sont censés faire ressortir. Il incombe également aux ministères clients d'exercer une certaine surveillance sur la consommation de carburant de leurs employés qui conduisent les véhicules. Nous sommes d'accord avec l'intention générale de la recommandation; nous nous efforçons d'apporter des changements visant à améliorer les rapports d'exception qui sont produits et d'assurer le suivi de ces rapports. [Traduction]

11.169 Nous avons recommandé que l'agence exerce une surveillance adéquate des opérations sur carte de crédit.

11.170 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Des problèmes de dotation en personnel et des améliorations constantes du Système de gestion des véhicules ont retardé la mise en train de cette activité. Nous avons l'intention d'entreprendre sous peu la vérification des opérations par carte de crédit à laquelle nous nous étions engagés.

[Traduction]

11.171 Nous avons recommandé que l'agence réévalue les deux processus de révision ainsi que la nécessité de télécopier les rapports tous les jours depuis chaque district.

11.172 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

À l'heure actuelle, le SIAC ne fournit pas tous les renseignements inscrits manuellement dans les grands livres sous une forme adaptée aux rapprochements nécessaires. L'agence cherche en ce moment à améliorer le SIAC de façon à supprimer la nécessité d'avoir ces grands livres manuels.

Lorsque que le SIAC a d'abord été installé, le bureau central devait surveiller les rapports de près et fournir des conseils sur les mesures correctrices à prendre. Comme le personnel de district est aujourd'hui mieux formé, l'agence mettra un terme à la nécessité de télécopier les rapports tous les jours. Nous réévaluerons la situation si des problèmes surviennent à cet égard. [Traduction]

11.173 À la suite de notre vérification, l'agence a mis en œuvre un nouveau système de gestion du parc de véhicule et a amélioré son système informatisé d'approvisionnement en carburants. Notre examen de 1999 nous a permis de constater que l'agence a mis nos recommandations en œuvre.

Chapitre 12

Bureau du vérificateur général

Contenu

Contexte	273
Rôle et pertinence du bureau	273
Indicateurs du rendement	275
Informations financières	278
Ressources humaines	279

Bureau du vérificateur général

Contexte

12.1 Depuis quelques années, notre rapport contient une liste ayant trait à l'évaluation de notre conformité à la directive gouvernementale sur les rapports annuels. Voici une version comparative pour 1999.

12.2 Nous avons l'intention de constamment améliorer l'information que nous présentons dans notre rapport annuel sur le rendement de notre bureau.

Pièce 12.1

Liste d'autoévaluation

	1999	1998
Un rapport a-t-il été préparé?	Oui	Oui
La pertinence des programmes y est-elle discutée?	Oui	Oui
Les buts et les objectifs y sont-ils énoncés?	Oui	Oui
Le rapport traite-t-il de la réalisation des plans?	Oui	Oui
Y présente-t-on des indicateurs du rendement?	Oui	Oui
Y présente-t-on des détails sur le niveau de satisfaction des clients?	Oui	Oui
Y présente-t-on des informations financières réelles et prévisionnelles?	Oui	Oui
Le rapport explique-t-il les écarts par rapport au budget?	Oui	Oui

Rôle et pertinence du bureau

Notre rôle

12.3 Notre rôle au sein des services publics de la province est unique. Nous sommes indépendants du gouvernement en poste et nous fournissons directement de l'information à l'Assemblée législative. Cette information aide l'Assemblée législative à remplir son rôle consistant à tenir le gouvernement responsable de la gestion des fonds publics. Nous aidons également le gouvernement en formulant des recommandations à l'intention des hauts fonctionnaires des ministères et organismes que nous vérifions.

Notre vision

12.4 Nous sommes déterminés à améliorer les choses pour la population du Nouveau-Brunswick en aidant le gouvernement, dans tous nos travaux pour l'Assemblée législative, à être productif, ouvert et redevable.

Notre mission

12.5 Nous favorisons la reddition de comptes en fournissant de l'information objective à la population du Nouveau-Brunswick par l'entremise de l'Assemblée législative.

Nos valeurs

12.6 Nos valeurs influent sur notre rendement. Nous avons comme objectifs :

- **L'indépendance et l'objectivité.** Faire preuve d'indépendance et d'objectivité, dans les faits et en apparence.
- **La reddition de comptes.** Répondre de nous-mêmes et promouvoir la reddition de comptes par l'exemple et la communication d'informations. Ce faisant, nous nous efforçons d'exercer une influence clé qui favorise un gouvernement efficace.
- **La valeur ajoutée.** Concentrer nos ressources sur des secteurs du gouvernement propices à l'accroissement de la valeur.
- **Le perfectionnement.** Rehausser la qualité en insistant sur la formation et le perfectionnement du personnel.
- **L'amélioration.** Améliorer notre travail par la pensée innovatrice et par l'usage de la technologie.
- **L'équité et le respect.** Établir et entretenir des relations professionnelles en traitant avec équité et respect notre propre personnel et les personnes avec qui nous communiquons.

Pertinence de notre bureau

12.7 Notre rapport de 1998 a suscité beaucoup d'intérêt. Plus de 600 exemplaires ont été imprimés et distribués. Il est également possible de consulter notre rapport sur Internet. Les discussions que suscitent nos constatations à l'Assemblée législative ainsi qu'au Comité des comptes publics et au Comité des corporations de la Couronne prouvent la pertinence continue de notre travail.

12.8 Chaque année, nous incluons dans notre rapport des sujets qui, à notre avis, sont importants pour l'Assemblée législative et pour le public. Il s'agit entre autres de nos constatations, conclusions et recommandations découlant du travail de vérification effectué durant l'exercice.

12.9 Notre service comprend également des conclusions de vérification distinctes sur la fiabilité des états financiers. Ces conclusions (rapports de vérification) sont communiquées à l'Assemblée législative avec les états financiers de la province et des organismes et fiducies que nous vérifions.

12.10 Nous sommes d'avis que notre travail demeure pertinent et qu'il contribue à :

- susciter la confiance du public à l'égard de notre régime gouvernemental;
- accroître la capacité de l'Assemblée législative de s'acquitter de sa responsabilité d'obtenir du gouvernement qu'il rende des comptes;
- accroître la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités au moyen de méthodes et de systèmes de gestion judicieux.

Indicateurs du rendement

Répondre aux besoins des utilisateurs

12.11 Au début de 1998, nous avons parachevé un plan stratégique pour le bureau. Ce plan contient nos priorités et nos objectifs stratégiques. Dans le cadre de l'élaboration du plan, nous avons aussi établi des indicateurs du rendement. Nous suivons nos progrès en rapport avec ces indicateurs. Les paragraphes qui suivent énoncent chaque indicateur par priorité stratégique et décrivent nos progrès jusqu'à présent.

12.12 Nous ferons enquête chaque année auprès des membres du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne afin de mesurer l'efficacité avec laquelle nous répondons à leurs besoins.

12.13 Nous avons envoyé en avril 1999 un questionnaire à chaque membre du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne. Le taux de réponse a été décevant, mais compréhensible, vu le déclenchement des élections en mai et les élections en juin. Quoi qu'il en soit, la grande majorité des répondants ont dit que notre rapport annuel les aide à mieux faire leur travail. Les membres des comités sont satisfaits du contenu et de la longueur de notre rapport, et ils ont apprécié le rapport condensé des faits saillants que nous avons instauré en 1998 en réponse à une enquête précédente. Les membres des comités ont aussi trouvé utile la séance d'information à huis clos que notre bureau a tenue le jour de la publication de notre rapport de 1998, et ils se sont déclarés satisfaits de l'information que nous avons présentée durant notre participation aux audiences publiques du Comité des comptes publics le 19 novembre 1998 et le 31 mai 1999 (le Comité des corporations de la Couronne n'a pas tenu de séance publique durant la période couverte par notre enquête). Les répondants sont d'avis que le Bureau du vérificateur général contribue à améliorer la reddition de comptes dans le secteur public et constitue une utilisation judicieuse des ressources pour les contribuables du Nouveau-Brunswick.

12.14 Nous sommes satisfaits des résultats de l'enquête, et nous chercherons à maintenir, et même à accroître, le degré de satisfaction à l'endroit de notre travail.

12.15 Nous mesurerons le degré auquel les recommandations qui figurent dans notre rapport annuel sont acceptées et mises en œuvre. Un suivi de chaque recommandation sera assuré durant une période de quatre ans.

12.16 Le chapitre 11 du présent rapport présente un aperçu des recommandations formulées dans nos rapports allant de 1995 à 1997 à la suite de nos vérifications de large portée. Le chapitre détaille les réponses des ministères à nos recommandations et notre évaluation de l'acceptation et de la mise en œuvre de ces recommandations. Nous sommes généralement satisfaits des résultats.

12.17 En juin 1999, nous avons demandé aux ministères de nous indiquer l'état actuel des recommandations comprises dans notre rapport de 1998. Nous assurerons un suivi au cours du prochain exercice afin d'évaluer les réponses.

12.18 Nous mesurerons le degré auquel les recommandations en matière de comptabilité et de communication de l'information formulées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA sont acceptées et mises en œuvre par le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

12.19 Nous surveillons cet indicateur dans le cadre de notre vérification annuelle des états financiers de la province. Nous traitons des progrès du gouvernement provincial vers la mise en œuvre des recommandations du CCSP dans le volume 2 de notre rapport de 1999.

12.20 La vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick sera terminée le 30 juin au plus tard, et les vérifications de tous les organismes de la Couronne et fonds en fiducie seront terminées le 30 septembre au plus tard.

12.21 Nous n'avons pas satisfait à cet indicateur du rendement en 1999. À la date de rédaction du présent rapport, notre rapport de vérification des états financiers de la province n'avait toujours pas été publié. Après le changement de gouvernement en juin 1999, on a annoncé la réalisation d'un examen de la situation financière de la province par une firme d'experts-comptables. Le gouvernement a reporté l'achèvement des états financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 1999 jusqu'à la réception des résultats de cet examen financier, ce qui a entraîné des retards dans l'achèvement de notre travail de vérification.

12.22 Nous avons toujours comme objectif de contribuer à la publication des états financiers vérifiés de la province dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

12.23 Pour ce qui est des vérifications des organismes de la Couronne et des fonds en fiducie, 11 vérifications ont été achevées et les rapports de vérification signés avant le 30 septembre. Huit autres projets de vérification sur place se sont terminés avant le 30 septembre, mais pas notre revue de dossiers interne. Il y avait aussi, au 30 septembre, sept vérifications dont le travail n'était pas terminé. Dans certains cas, nous avons manqué la date d'achèvement visé en raison de problèmes avec notre client. Dans de nombreux autres cas, toutefois, nous aurions pu faire mieux. En tant que bureau, nous avons tiré des leçons de cette expérience et nous prévoyons faire mieux l'année prochaine. Nous avons également constaté que les membres de notre bureau n'ont pas tous la même interprétation de ce que nous voulons dire par achèvement. Cela signifie-t-il l'achèvement du travail de vérification

sur place, ou la signature du rapport de vérification indiquant que les états sont prêts à être publiés? L'année prochaine, nous nous efforcerons de signer tous les rapports de vérification pour la publication des états le 30 septembre au plus tard.

Viser une utilisation efficace des ressources

12.24 Les vérifications financières et les vérifications de large portée seront effectuées dans les délais prévus.

12.25 Nous établissons des calendriers de vérification pour chacune de nos vérifications. Au cours de la vérification, nous surveillons le temps que les membres du personnel consacrent aux volets individuels du travail. À la fin de chaque vérification, nous récapitulons le temps total de la vérification, le comparons aux heures totales prévues et analysons les écarts importants. Pour nos vérifications financières, nous nous servons des résultats de l'analyse dans la préparation du calendrier du travail de l'année suivante.

12.26 Parmi les 11 vérifications financières achevées et les rapports de vérification signés avant le 30 septembre, seulement deux ont dépassé le budget de plus de 50 heures. Nous sommes assez satisfaits de ce résultat. Pour les neuf grandes vérifications de large portée dont il est fait rapport ici, seulement trois ont été inférieures aux prévisions. Pour les vérifications qui ont dépassé les prévisions, notre analyse révèle que, dans certains cas, nous avons peut-être sous-évalué la complexité du travail, mais, dans d'autres, nous aurions pu être plus efficaces, surtout durant la rédaction du rapport.

12.27 Soixante pour cent des heures rémunérées de notre personnel professionnel seront consacrées directement aux vérifications d'états financiers et aux vérifications de large portée.

12.28 Une analyse détaillée de l'emploi du temps du personnel pour 1998 révèle que 60,29 % du total des heures rémunérées de l'ensemble du personnel, à l'exception des trois membres de notre personnel de soutien administratif, a été directement consacré au travail de vérification (y compris le travail visant notre rapport annuel). Le temps non consacré à la vérification comprend les jours fériés, les vacances, les cours suivis par les stagiaires et le personnel professionnel, les congés de maladie et les tâches administratives qui ne peuvent être imputées à une vérification en particulier. Pour les six premiers mois de 1999, le pourcentage a baissé à 58,32 %.

12.29 Trente pour cent du temps total consacré directement aux vérifications d'états financiers et aux vérifications de large portée sera affecté aux vérifications de large portée.

12.30 Notre analyse révèle que, en 1998, nous avons consacré 31,96 % du temps total de vérification aux vérifications de large portée. Pour les six premiers mois de 1999, ce chiffre a grimpé à

45,78 %. Voilà qui reflète les efforts que nous déployons pour terminer les projets de vérification de large portée tôt dans l'année.

Observer les normes professionnelles

12.31 Nous observerons les normes exigées par le Comité de contrôle des cabinets de l'Institut des comptables agréés du Nouveau-Brunswick.

12.32 La dernière inspection des dossiers et des procédés de notre bureau par l'institut a eu lieu en 1996. L'inspection a conclu que nous continuons de répondre aux normes exigées par l'institut. Aucune exception n'a été notée.

Informations financières

12.33 Le tableau qui suit contient les dépenses réelles et les affectations budgétaires par code primaire pour 1997-1998 et pour 1998-1999. À titre comparatif, le tableau comprend également le budget approuvé de 1999-2000.

Pièce 12.2
Dépenses réelles et affectations budgétaires
(en milliers de dollars)

	2000	1999		1998	
	Budget	Budget	Montants réels	Budget	Montants réels
Frais de personnel	1 375,4	1 392,1	1 296,5	1 419,1	1 288,6
Autres services	118,4	118,4	111,2	105,7	124,8
Fournitures et approvisionnements	7,9	7,9	7,2	7,9	8,4
Biens et matériel	22,1	22,1	36,0	22,1	76,4
	1 523,8	1 540,5	1 450,9	1 554,8	1 498,2

12.34 Les frais de personnel continuent de représenter environ 90 % de notre budget, et nous avons sous-utilisé ce poste de 95 600 \$ pour l'exercice terminé le 31 mars 1999. Une employée cadre a été en congé de maternité pour une bonne partie de l'exercice. Le reste de la sous-utilisation vient de retards dans la dotation de postes vacants.

12.35 Les biens et le matériel ont dépassé le budget de 13 900 \$. Nous avons utilisé une partie des économies réalisées en frais de personnel pour soutenir des coûts additionnels en logiciels et en matériel informatique. Nous avons acheté d'autres ordinateurs portatifs qui servent au travail effectué à l'extérieur du bureau, et nous avons également mis à niveau une partie de nos ordinateurs de table pour accroître leur rapidité et leur capacité.

12.36 Notre loi exige une vérification annuelle de nos comptes par un vérificateur compétent, nommé par le président de l'Assemblée

législative, sur l'avis du Conseil de gestion. La vérification est réalisée par le Bureau du contrôleur, qui dépose son rapport de vérification à l'Assemblée législative.

Ressources humaines

12.37 Notre bureau continue de fournir de l'expérience et de la formation aux membres de notre personnel. Les nouveaux employés doivent s'inscrire à un programme de comptabilité professionnelle, à savoir CA (comptable agréé), CMA (comptable en management accrédité) ou CGA (comptable général licencié). Avant de pouvoir entreprendre cette formation professionnelle, on doit détenir au minimum un diplôme universitaire de premier cycle.

12.38 Au cours des sept dernières années, 11 personnes de notre bureau ont reçu un titre comptable professionnel. Six d'entre elles ont obtenu depuis d'importants postes financiers au gouvernement. Une personne a accepté un poste gouvernemental dans une autre province; deux personnes sont demeurées au bureau, et deux autres sont passées au secteur privé. La rétroaction que nous avons reçue sur la qualité de notre personnel est favorable. Nous considérons que notre contribution de personnel qualifié à d'autres organismes gouvernementaux est un indicateur positif pour notre bureau.

12.39 Les effets cumulatifs des restrictions budgétaires nous ont forcé à réduire notre effectif, qui est passé de 27 à 25 personnes. Brent White, CMA, Paul Jewett, CA, et Phil Vessey, CA, dirigent nos trois équipes de vérification. Au 31 mars 1999, 15 membres de notre personnel professionnel détenaient un titre comptable. Nous comptons également cinq stagiaires détenant un diplôme universitaire, condition préalable à la fois pour s'inscrire à un programme de comptabilité et pour l'emploi à notre bureau. Les trois autres membres du personnel assurent les services de soutien administratif. Deux postes étaient vacants. Voici la liste des membres de notre personnel au 31 mars 1999 :

<i>Lorna Bailey</i> ⁽¹⁾	<i>Ken Robinson, CA</i>
<i>Jeffrey Chown, CA</i>	<i>Yvonne Samson</i> ⁽²⁾
<i>Cathy Connors Kennedy, CA</i>	<i>Brian Soeler</i> ⁽²⁾
<i>Eric Hopper, CA</i>	<i>Tammy Sterling</i> ⁽²⁾
<i>Peggy Isnor, CA</i>	<i>Diane Swan</i> ⁽¹⁾
<i>Paul Jewett, CA</i>	<i>Al Thomas, CA</i>
<i>Cecil Jones, CA</i>	<i>Phil Vessey, CA</i>
<i>Kim Langille</i> ⁽²⁾	<i>Tim Walker, CA</i>
<i>Kim Embleton</i> ⁽²⁾	<i>Brent White, CA</i>
<i>Greg Mignault, CMA</i>	<i>Darlene Wield</i> ⁽¹⁾
<i>Eric Maurant, CA</i>	<i>Daryl Wilson, FCA</i>
<i>Bill Phemister, CA</i>	

¹⁾ Soutien administratif

²⁾ Stagiaires inscrits à un programme de comptabilité professionnelle

Pièce

Contenu

(voir pages 247 à 252 de l'anglais)

**Articles de la *Loi sur le vérificateur général*
se rapportant aux fonctions du vérificateur général**